

مركز البحوث والدراسات

الإدارة العامة والدولة الحديثة

تقييم التوجهات والتبعات

تحرير:

إيبرهارد بوهن - جون د. جراهام

جوس رادشلدرز - جيسي بول ليرك

ترجمة:

د. صالح بن محمد السلمي

راجع الترجمة:

د. وحيد بن أحمد الهندي

بسم الله الرحمن الرحيم



مركز البحوث والدراسات

الإدارة العامة والدولة الحديثة

تقييم التوجهات والتبعات

تحرير
إيبرهارد بوهن - جون د. جراهام
جوس رادشلدرز - جيسي بول ليرك

ترجمة
د. صالح بن محمد السلمي

راجع الترجمة
د. وحيد بن أحمد الهندي

١٤٤٠هـ - ٢٠١٩م

بطاقة الفهرسة

ح معهد الإدارة العامة، ١٤٤٠هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر.

بوهن، ايبرهارد

الإدارة العامة والدولة الحديثة تقييم التوجهات والتبعات/ ايبرهارد بوهن؛ صالح السلمي؛ وحيد الهندي - الرياض، ١٤٤٠هـ

٤١٢ ص؛ ١٧ × ٢٤ سم.

ردمك: ٤-٢٨٨-١٤-٩٩٦٠

١-. الإدارة العامة ٢-. الدولة أ. السلمي، صالح (مترجم) ب. الهندي، وحيد (مترجم) ج. العنوان

ديوي: ٣٥٠ ١٤٤٠/٢٩٥٢هـ

رقم الإيداع: ١٤٤٠/٢٩٥٢

ردمك: ٤-٢٨٨-١٤-٩٩٦٠

هذه ترجمة لكتاب:

Public Administration and the Modern State

Assessing Trends and Impact

Edited by

Eberhard Bohne

John D. Graham

Jos C. N. Raadschelders

Jesse Paul Lehrke



قائمة المحتويات

قائمة الأشكال والجداول

شكر وتقدير

يتقدم المحررون بالشــكر والتقدير إلى معهد البحوث الألماني للإدارة العامة في سباير، وكلية الشؤون العامة والبيئية في جامعة إنديانا؛ وذلك للدعم الذي حظوا به من قِبَله.

المساهمون في هذا الكتاب:

ليـــزا بلومغرن أمســـلر Lisa Blomgren Amsler: (ســابقاً بينغهام) هي أســتاذ في الخدمة العامة في كلية كيلر- روندن للشــؤون العامة والبيئية بجامعة إنديانا، بلومينغتون، إنديانا. وتركز بحوثها على المشــاركة في الحوكمة وإدارة النزاعات، مع التركيز على الحوكمة التعاونية، والمشــاركة العامة، وتســوية المنازعات، وتصميم نظام النزاعات. وهي زميل في الأكاديمية الوطنية للإدارة العامة.

مايكل و. باور Michael W. Bauer: هو أســتاذ في جامعة جون مونيت، ويشــغل منصب رئيس الإدارة العامة المقارنة وتحليل السياسات في الجامعة الألمانية للعلوم الإدارية في سباير. وهو مهتمٌ بالحوكمة المتعددة المستويات؛ والإدارة العامة على الصعيد الأوروبي، والوطني، والإقليمي؛ والتحليل المقارن لصنع السياسات.

نينا بويغر Nina Boeger: هي محاضِرة في كلية الحقوق بجامعة بريستول. وحاصلة على درجة في القانون من كلية لندن الجامعية، وماجســتير من معهد الجامعة الأوروبية في فلورنس. وهي محامية ألمانية مؤهلة، وقبل انضمامها إلى كلية الحقوق بجامعة بريستول، عملت محامية في شركات القانون التجاري الدولي.

يورغ بوغوميل Jörg Bogumil: هو أستاذ الإدارة العامة، السياسة الإقليمية والمحلية في جامعة بوخــوم، ألمانيا. ومن بين اهتماماته البحثية تحديث الإدارات المحلية والإقليمية وعمليات التنظيم الإقليمي وأزمة الميزانية البلدية.

إبرهــارد بوهن Eberhard Bohne: هو أســتاذ في الإدارة العامة والسياســة وقانون حماية البيئة والطاقة في معهد الأبحاث الألماني للإدارة العامة ســباير، ألمانيا. وقبل انضمامه إلى جامعة سباير في عام ١٩٩٦م، كان رئيس شعبة القانون العام في الوزارة الاتحادية الألمانية للبيئة والحفاظ على الطبيعة والسلامة النووية. وتركز أنشطته البحثية، من بين أمور أخرى، على المفاهيم النظرية لدراســة الإدارة العامة وعلى التحليلات التجريبية والقانونية المقارنة للسياسة التنظيمية في الاتحاد الأوروبي.

توني بوفايرد Tony Bovaird: هو أســتاذ الإدارة العامة والسياسة في إنلوغوف، ومركز

أبحــاث القطاع الثالث، جامعة برمنغهام، المملكة المتحدة. وتركز أبحاثه على إســتراتيجية إصلاح القطاع العام، وتحســين الخدمات، وتقييم السياســات، والعمــل في مجال الشراكة، والمســتخدمين والمجتمعات المحلية في إنتاج الخدمات العامة. وهو يعمل مديراً للحوكمة الدولية، وشارك في تحرير كتاب الإدارة العامة والحوكمة (الطبعة الثالثة، ٢٠١٤).

جيفري ل. برودن Jeffrey L. Brudney: هو أستاذ متميز في الابتكار في القطاع غير الربحــي في جامعة كارولينا الشــمالية، ويلمينغتون. وهو رئيــس تحرير مجلة القطاع غير الربحي والتطوعي. وفاز كتابه "تعزيز برامج التطوع في القطاع العام: التخطيط والمبادرة وإدارة الأنشطة التطوعية" بجائزة جون غرينزباش للأبحاث المتميزة في الأعمال الخيرية من أجل التعليم.

سويتا تشاكرابورتي Sweta Chakraborty: هي من كبار العلماء في لوتوك المحدودة، وكانت ســابقاً اســتاذاً في معهد العلوم للسياســة العالميــة. وقد أنجزت مؤخــراً بحث ما بعــد الدكتــوراه في مجال تنظيم المســتحضرات الصيدلانية والمســؤولية عــن المنتجات في مركز الدراســات العليا في جامعة أكســفورد، وهي لا تزال عضواً نشــطاً في كلية ولفســون. وقد حصلت على الدكتوراه في إدارة المخاطر من كلية كينغز في لندن.

جوزيــف كوركــين Joseph Corkin: هو محاضر في القانون في جامعة ميدلســكس. وهــو حاصلٌ على درجة القانون الألماني من كليــة لندن الجامعية، وجامعة كولونيا بألمانيا، ودكتوراه من معهد الجامعة الأوروبية في فلورنســا. وهو محامٍ مؤهل، وقد كان باحثاً زائراً في جامعة كاليفورنيا في بيركلي.

نعومــي كروتزفيلــدت Naomi Creutzfeldt: انضمَّــت إلى برنامج البحوث في نُظُم العدالة المدنية الأوروبية والمقارنة في مركز الدراســات السياسية بأكسفورد، في عام ٢٠١٠م، وهــي عضو في كلية ولفســون. كما أنها حاصلة على درجة الدكتوراه في العلوم السياســية من جامعة جورج أوقســت، غوتنغن، ألمانيا. اهتماماتها البحثية هي آليات التسوية خارج المحكمة (تسوية المنازعات بطرق بديلة) للمستهلكين في أوروبا وتنظيم المخاطر والاتصالات.

سوزانا فوكسورثي Susanna Foxworthy: هي مساعد باحث للأستاذة ليزا بلومغرين أمســلر في جامعة إنديانا. كما أنها حاصلة على درجة الماجســتير من كلية الشــؤون العامة

والبيئيــة في جامعة إنديانا، ومتخصصة في الإدارة غير الربحية. وتركز أبحاثها على المبادرات الحكومية المفتوحة على المستوى الاتحادي والمنتج غير الربحي.

مايكل م. فرانك Michael M. Franke: هو باحثٌ مشارك في كرسي السياسة الدولية في جامعــة روهر بوخوم؛ حيث يعمل أيضاً على رســالة الدكتوراه. درس في بوخوم وتيرامو (إيطاليــا)، وتخرج في جامعة روهر، وحصل على دبلوم في العلوم الاجتماعية (يعادل درجة الماجستير). تركز أبحاثه على الاقتصاد السياسي للأزمة المالية العالمية وأزمة اليورو.

جون د. جراهام John D. Graham: هو أستاذ وعميد كلية الشؤون العامة والبيئية في جامعة إنديانا. وحاصل على الدكتوراه من جامعة كارنيجي - ميلون في بيتسبرغ (١٩٨٣). وقد أســس مركز جامعة هارفارد لتحليل المخاطر. وفي الفترة ما بين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٦م، شَــغِل منصب مدير مكتب شــؤون الإعلام والتنظيم في مكتب الإدارة والميزانية في المكتب التنفيذي للرئيس. وتشمل اهتماماته البحثية تحليل المخاطر، والإصلاح الحكومي، والطاقة والبيئة، ومستقبل المركبات في البلدان المتقدمة والنامية على حدٍّ سواء.

ســتيفان غروهس Stephan Grohs: هو أســتاذ مســاعد، ورئيس السياســة العامة والإدارة المقارنــة في جامعة كونســتانز، ألمانيــا. ويرتكز عمله عــلى الإدارة العامة المقارنة والإصلاح الإداري والحكم المحلي، بما في ذلك السياسات الاجتماعية المحلية.

بولونســا كوفاتش Polonca Kovac: هي حاصلة على درجة الدكتوراه في عام ٢٠٠٦م حول تفويض الســلطات العامة من كلية الحقوق، جامعــة ليوبليانا. وقد عَمِلَت في وزارة الداخليــة والوحدة الإدارية، كما أنها باحثة ومحاضرة في كليــة الإدارة في ليوبليانا منذ عام ٢٠٠١م، وتعمل كأســتاذ مشــارك منذ عــام ٢٠١٣م. وهي متخصصــة في مجالات القانون الإداري وإصلاحات القطاع العام.

ســابين كولمان Sabine Kuhlmann: تشغلُ منصب الرئيس للعلوم السياسية والإدارة والتنظيم في جامعة بوتسدام بألمانيا. وكانت سابقاً أستاذة الإدارة العامة المقارنة في الجامعة الألمانية للعلوم الإدارية في ســباير. وترتكــز أبحاثها على الإدارة العامة المقارنة، وإصلاحات القطاع العام، والحكم المحلي، والتقييم.

جيسي بول لـيرك Jesse Paul Lehrke: هو باحث في معهـد الأبحاث الألماني للإدارة العامة سـباير، ألمانيـا. حصل على درجـة البكالوريوس في الدراسـات الدولية من جامعة واشـنطن، سـياتل (٢٠٠٣)، ودرجة الماجستير في دراسـات التنمية من كلية لندن للاقتصاد (٢٠٠٤)، ودكتـوراه في العلاقـات الدولية من جامعة كينت في بروكسـل (٢٠١٠). وتغطي نشاطاته البحثية والتدريسية مجالات الدراسات الأمنية، وتحليل الصراعات، وعلم الاجتماع العسكري، ونظريات الثورة، والعنف السياسي.

إلك لوفلر Elke Loeffler: حالياً هي الرئيس التنفيذي للحوكمة الدولية. وقد كانت في السابق موظفةٌ في دائرة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادي في باريس وكلية الخدمة المدنية في سـباير، ألمانيا. وقد تولَّت قيادة الاستشـارات للمنظمات الدولية؛ مثل: برنامج الأمم المتحدة الإنمـائي، ومجلس أوروبا، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادي، والهيئات الوطنية؛ مثل: مكتب مجلس الوزراء (المملكة المتحدة)، والمكتب الوطني لمراجعة الحسابات، ومؤسسة برتلسمان، والعديد من السلطات المحلية في المملكة المتحدة والدولية.

سـلفادور بارادو Salvador Parrado: هو أسـتاذ مشـارك في قسم العلوم السياسية والإدارة العامة في الجامعة الإسبانية للتعليم عن بُعد (مدريد)، وأستاذ في كلية هرتي للإدارة (برلين). وتشـمل اهتماماته البحثية النظم الإدارية المقارنـة، والخدمة المدنية، والعلاقات الحكوميـة الدولية، والإدارة العامة، وإصلاح القطاع العـام. وهو يعمل كمحرر أوروبي في مجلة الإدارة العامة كمدير للحوكمة الدولية.

ألون بيليد Alon Peled: هو محاضرٌ في قسـم العلوم السياسـية في الجامعة العبرية في القـدس، إسرائيل. ألون مهتمٌ بدراسـة تدفقات المعلومات داخـل القطاعات العامة في الـدول الكبرى الديمقراطية، والاتحادية. وهو مؤلف كتاب عبور بابل الرقمية - المعلومات، الحكومة الإلكترونية، والتبادل (٢٠١٤).

جوس س. ن. رادشـيلدرز Jos C. N. Raadschelders: هو أسـتاذ الإدارة العامة، والمدير المسـاعد لكلية جون جلين للشـؤون العامة، جامعة ولاية أوهايو، ويعمل أيضاً في معهـد الإدارة العامـة، جامعة لايدن، هولندا. وتشـمل اهتماماته البحثية طبيعة دراسـة الإدارة العامة والتاريخ الإداري والحكومة المقارنة. وقد شَغِل منصب مدير تحرير مراجعة الإدارة العامة خلال الفترة من ٢٠٠٦ وحتى ٢٠١١م.

آرثـر ب. رينجلينـغ Arthur B. Ringeling: هو أسـتاذ فخـري في الإدارة العامة، جامعة إراسـموس، روتردام. وفي الوقت الحالي هـو عميد برنامج متروبول في كلية هولندا للإدارة العامة في لاهاي. وتنحصر مجالات اهتمامه في السياسـة العامة، ودراسات الشرطة، ومشكلات الديمقراطية الحكومية المحلية، وتطوير دراسة الإدارة العامة.

ديفيـد هـ. روزنبلوم David H. Rosenbloom: هو أسـتاذ للإدارة العامة في كلية الشـؤون العامة في الجامعة الأمريكية في واشـنطن العاصمة. وقد حاز سـابقاً على جوائز والدو، جاوس وبراونلو لإسـهاماته في مجالي الإدارة العامة والعلوم السياسـية. يرتكزُ عمله على الإدارة العامة، والنظرية الدسـتورية، والقانـون العام، والتاريخ الفكري للإدارة العامة، وإدارة الموارد البشرية في القطاع العام.

راهيل شـوماكر Rahel Schomaker: هي أسـتاذ مشارك في الاقتصاد والإدارة العامة في الجامعة الألمانية للعلوم الإدارية في سـباير، وتشغل منصب رئيس قسم الاقتصاد في كلية كولونيا للأعمال. كما تدرس في الاقتصاد والسياسة الاقتصادية والدراسات الأوروبية والشرق أوسـطية في جامعات مختلفة في ألمانيا والنمسـا. وترتكز اهتماماتها البحثية على الاقتصاد المؤسسي والاقتصاد الانتقالي والقضايا الأمنية.

تينا سـيفر Tina Sever: هي إحدى خريجات القانون في جامعة ليوبليانا، سـلوفينيا، في عام ٢٠٠٦م، وتُعِدُّ حالياً أطروحةً حول آلية التوصُّل إلى القرارات في المسـائل الإدارية في وقتٍ معقول. منذ أكتوبر ٢٠٠٨م وتعمل مساعداً في كلية الإدارة في جامعة ليوبليانا؛ حيث تقـوم بتدريس القانون الإداري (الإجرائية والموضوعية). وهي تُجرِي بحوثاً بشـأن الإدارة العامة والقانون الإداري.

أليسـاندرو سـبينا Alessandro Spina: يعملُ حالياً موظفاً قانونياً في وكالة الأدوية الأوروبيـة في لنـدن. وهو حاصلٌ على درجـة البكالوريوس في القانون من جامعة سـبينا، ودرجـة الماجسـتير في القانون من جامعة أكسـفورد، ودكتوراه في القانـون والاقتصاد من جامعة سبينا. وهو يعمل في هيئة تحرير المجلة الأوروبية لتنظيم المخاطر.

فيليب سـتودينجر Philipp Studinger: يعمل حالياً مساعداً ومديرَ مكتب لعضو في برلمان ولاية بادن - فورتمبيرغ (ألمانيا). وتشمل اهتماماته البحثية الإدارة المتعددة المستويات

في الاتحــاد الأوروبي، والتعبئة دون الوطنية، وإدارة الاتحــاد الأوروبي (المفوضية الأوروبية). وقد تخرج في جامعة كونســتانز في عــام ٢٠١٢م مع أطروحة عن "تطوير المكاتب الإقليمية في بروكسل".

غريغ ج. فان ريزين Gregg G. Van Ryzin: هو أســتاذ مشــارك في كلية الشــؤون العامــة والإدارة، جامعة روتجــرز نيوارك. وترتكز أبحاثه على كيفيــة حكم المواطنين على الخدمات والمؤسســات العامة، وعلى استخدام الدراسات الاستقصائية وغيرها من الأساليب لتقييم الأداء الحكومي. وقد نَشَرَ على نطاقٍ واســع في المجلات العلمية في مجالات الإدارة العامة، وتحليل السياســات، والشــؤون الحضرية وهو مؤلف كتاب «ممارســة الأســاليب البحثية» (بالاشتراك مع داليا ريملر).

دايونــغ آن وودورث Dayoung An Woodworh: هــي مُحَاضِرة في كلية ماكســين غودمان ليفين للشــؤون الحضرية في جامعة ولايــة كليفلاند. حَصَلَت على درجة الدكتوراه في التنميــة الاقتصاديــة من جامعة ولايــة كليفلاند. وركَّزَت أطروحتهــا على فعالية برامج ستيم التعليمية؛ من خلال إجراء تحليل البحوث الأخرى. وتشمل اهتماماتها البحثية إدارة المنظمات غير الربحية وتحليل السياسات والمنهجية.

المقدمة

«إيبرهارد بوهن»، و«جون غراهام»، و«جوس رادشلدرز»

يواجــه المســؤول في القطاع العــام في كلٍّ من البلــدان المتقدمة، ودول العــالم النامي في وقتنــا الحاضر تحدياتٍ متشــابهةً وغير مســبوقة. هذه التحديات تشــتمل على عولمة (Globalization) الأســواق، والأزمات الاقتصادية والمالية، والاســتقطاب السياسي والتقدم السريــع في تكنولوجيا الاتصالات، والسرعة الفائقة في نقل المعلومة (وبعبارةٍ أخرى؛ الوقت المســتغرق لنقل رســالة من شــخص إلى آخر)، وعدم الثقة في القطاع العام، وارتفاع نِسَب عدم المســاواة في الدخل، والقطاع غير الربحي المزدهر والمجتمع المدني، والأشكال الجديدة للجريمة والإرهاب، ومعدلات الاســتهلاك للموارد غير المُستدَامة، والمخاوف البيئية العالمية، وتصاعد التوتر في المجتمعات بين الأعراق والثقافات المختلفة. إن المشــكلات التي كان من المتوقع على الحكومات التعامل معها لم تكن بالهينة، ولكن يبدو أن العديد من المشــكلات المعــاصرة تتجاوز قــدرات الحكومات بالرغم من مشــاركة الجهات غــير الربحية والقطاع الخاص؛ لمســاعدة هذه الحكومات. إنها (مشكلات شريرة) كما يصفها ريتل وويبر (Rittel and Webber, 1973)، والتي في أحسن الأحول يمكنُ تسويتها بدلاً من حلها.

ونظــراً لندرة الموارد وتزايد اســتقلالية الــدول الإقليمية عن بعضهــا البعض، كان لزاماً على الحكومات أن تســتجيب من خلال التعاون والتنســيق فيــما بينها؛ للتغلب على هذه المشــكلات. وبناءً عليه؛ فإن المؤلفات المتعلقة بنظرية الشــبكة والحكومة التعاونية نَمَت بسرعة في السنوات العشر الماضية (انظر على سبيل المثال: Donahue and Zeckhauser, 2011; Agranoff, 2012). ومــع ذلــك؛ فإن هذه المؤلفات ركَّــزَت على العمليات اليومية للحكومة، بينما نســعى هنا لإعادة الدولة (والحكومة) إلى الدراسات المتعلقة بعلم الإدارة العامة. إنَّ الغرض من هذا الكتاب هو دراســة كيفيــة تأثير الاتجاهات في الدولة الحديثة على الأسس المعيارية، والوظائف، والهياكل، والعمليات المختلفة للإدارة العامة.

إنَّ معظم الدراسات العلمية حول الدولة (الإقليمية، الوطنية) تتركزُ في العلوم السياسية، علم الاجتماع، أو علم الإنســان؛ حيث تركز هذه الدراسات على طبيعة و/ أو أصول الدولة. والعلماء المختصون بعلم السياســة طوروا في البداية نظريات (نظام) مختلفة للدولة، والتي

بُنِيَــت على إطــار الهيكلية الوظيفية لعــالم الاجتماع تالكوت بارســونز Talcott Parsons (للاســتزادة يمكن مطالعة Chilcote, 1994). وفي العقود الأخيرة لفتت النظرية المؤسسية السلوكية الانتباه إلى التاريخ الإداري (انظر على سبيل المثال: Heady, 2001)، وكذلك نظرية الأنظمة العالمية (Chase-Dunn and Hall, 1997 Wallerstein, 1979)، ومسارات تطور الدولــة (Chase-Dunn and Anderson, 2005)، والأســئلة حول دور وموقف الدولة في العــالم الحديث والتي عبَّرت عنهــا مثل هذه المفاهيم بالدولة النشــيطة (Active state)، والدولــة الجوفاء (Hollow state)، والدولة التمكينية (Enabling state) والحكومة و/ أو الحكم. وسوف نتحدث بالتفصيل عن هذه المواضيع لاحقاً.

في القســم التالي سنناقشُ التصوُّرات والمفاهيم للدولة وتأثيرها على الخصائص الرئيسية لــلإدارة العامة. ومع أنَّ الدولة في كلٍّ مكان هي عبارة عن ســلطة قضائية مُقيَّدة إقليمياً؛ إلا إن النظــرة أو التصــور المجتمعي لها قد يختلف. ومن ثَمَّ لا يمكننا أن نفهم حقاً الإدارة العامة دون فهم الدولة. وســيُخَصَّصُ القســم اللاحق إلى تحديد لماذا وكيف يتحولُ التركيز عــلى الفَهْم التقليــدي لمفاهيم الدولة تدريجياً إلى خصائص النظام المؤســسي للدولة؟ هذا التحوُّل بدوره يؤثر على الأسس المعيارية، والوظائف، والهياكل، والعمليات. ويقدم القسمُ الأخير المخطط الموضوعي لخُطَّة الكتاب.

وجهاتُ نظر، وتصورات، ومفاهيم حول الدولة:

في دراســةِ علم الإدارة العامة، التركيزُ على الدولة غائبٌ بشــكلٍ واضح، على الرغم من كونها هي المُكَوِّن الإقليمي والقانوني الأساسي في الحكومة. وتُعرَف الدولة بأنها نظام حكم يتميز بالآتي:

أ- السيطرة الدائمة على حدود واضحة المعالم.

ب- إدارة مركزية نسبياً.

ج- التمايز عن المجتمعات الأخرى؛ من خلال تطوير مؤسسات اجتماعية دائمة يصل نفعها إلى الجميع.

د- احتكار القدرة على اســتخدام الإكراه المشروع؛ لتأكيد بَسْط العدالة باسم سلطة الدولة. (Tilly, 1975, p. 27 Dyson, 1980)

هذا التعريف يُحدِّد الدولة بوصفها (أ) إقليمية، (ب) من أعلى إلى أسفل، (ج) مستقلة، و(د) ولهــا كيان ســيادي ذو ســلطة قانونية. وهــو أيضاً التعريفُ الذي أكــد عليه مؤتمر مونتيفيدو Montevideo لحقوق الدول وواجباتها ١٩٣٣، والذي بدوره يسيطر على القانون الدولي. وفي هذا المعنى الاعتباري؛ فإن الدولة لا تتغير؛ إذ إن موقعها واضح مقارنةً بالدول الأخرى. غير أن الدولة من منظور اجتماعي هي التي تركز على الجانب المحلي الذي يميزها؛ فالدولة متغيرةٌ باســتمرار؛ بسبب المتغيرات الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية والثقافية. إنَّ النظــرة المجتمعيــة للدولة تســمحُ لنا بوَضْع الدولة في الحــاضر والماضي، وربما حتى في المستقبل.

إن ريتشارد ستلمان Richard Stillman هو أحد الباحثين القلائل في مجال الإدارة العامة، والــذي دَرَسَ بعناية الطريقة التــي ينظر بها مجتمعٌ ما للدولة، ومدى تأثير هذه النظرة على الحكومة والإدارة العامة. وقد ميَّز أربعة أصناف للدولة. والجدول (١-١) يُبيِّن هذه الأصناف والتصورات المشابهة للدولة، ومدى تأثيرها على الخصائص الرئيسية للإدارة العامة.

في غيــاب الدولة تكون الحكومــة والإدارة العامة في الحَــدِّ الأدنى؛ بحيث يكون أداؤها للحــدِّ الأدنى من الأدوار؛ لحفظ النظــام العام والأمن والدفاع عن أراضي الدولة ضد الأعداء الخارجيين (للاستزادة يجب الاطلاع على دولة الحراسة الليلية). وفي ما يخصُّ الولايات المتحدة الأمريكية كان هذا المصطلح شــائعاً لفترةٍ من الزمن عطفــاً على فترة انعدام وجود الدولة؛ إذ إنه [....] في مرحلة تأســيس المؤسسات السياســية الديمقراطية سَبَقَ تأسيسُ المؤسسات الإداريــة (Nelson, 1982, p. 775 Nettl, 1968, p. 561)؛ ولكن نوفاك (Novak, 2008) بيَّن بشــكلٍ مقنعٍ أنَّ مثل هذه الصورة للولايات المتحدة الأمريكية لا تعدو كونها "خرافة". وهنــاك مفهومٌ مماثلٌ ظَهَر في فترة الثمانينيات والتســعينيات الميلادية، وهو مفهوم الدولة الجوفاء. والميزة الأساسية لمثل هذه الدولة هي اعتمادها على تقديم الخدمات العامة من خلال القطاع الخاص (على ســبيل المثال: المنظمات غير الربحية) والاســتعاضة عن الهياكل الإدارية العامة بشبكات من القطاع الخاص (Milward and Provan, 2000).

وفي المقابل نجدُ أن الدولة الجريئة (Bold) أو النشطة تُفضِّل أن تكون الحكومة ناشطةً، وهــو ما تفضلــه الإدارة العامة كذلك، وهو ما يمكن أن يُطلَق عليــه الدولة الريعية؛ إذ إن

الدولــة توفر الأمن لمواطنيها ضــد أيٍّ عدوانٍ خارجي؛ لوجود قوات مســلحة، وكذلك ضد الأخطار الداخلية؛ لوجود الشرطة على ســبيل المثال، وأقســام الإطفاء، ومكتب التحقيقات الفيــدرالي (Federal Bureau of Investigation) في الولايات المتحدة الأمريكية، ومكتب الشرطــة الجنائيــة الاتحاديــة (*Bundes Kriminal Amt*; Federal Criminal Police Office) في ألمانيــا، ووكالــة الجريمــة الوطنيــة (National Crime Agency) في المملكة المتحدة بالإضافة إلى الدوائر الحكومية المختلفة؛ مثل: دائرة الأمن الوطني المنشــأة حديثاً في الولايات المتحدة الأمريكية. بالإضافة إلى ذلك؛ فإن المواطنين يتوقعون من الدولة توفير الرعاية الطبية، والتعليم والبُنَى التحتية (الطرق، والسكك الحديدية، والموانئ... إلخ). نظم التخطيط هي الأدوات المُفضَّلة للدولة النشــطة، وتحســين القــرارات الإدارية هو المفهوم العقلاني للإدارة العامة (Jann and Wegrich, 2004, p. 193). إن مصطلح الدولة النشطة يؤكــدُ على الطابع التداخلي في الخدمات (النظــام والأمن)، والرعاية التقليدية التي تقدمها الحكومة.

الجدول (١-١)

مفاهيم الدولة، وآثارها على دور الإدارة العامة

مفهوم الدولة	الميزات الأساسية للدولة	الآثار المترتبة على دور الإدارة العامة في المجتمعات
غياب الدولة[1] / الدولة الجوفاء[2]	الحد الأدنى مــن تدخُّل الدولة في المجتمــع، الــدور محدود في حفظ الأمن والنظام.	محدودة جــداً، ويتــمُّ الاعتماد عــلى القطاع الخــاص في تقديم الخدمات.
الدولة الجريئة[1] / الدولة النشطة[3]	تدخُّــل كبير مــن الدولة في المجتمع، دولة ريعية.	تَمَدُّد للبيروقراطية؛ من خلال تقديــم جميــع الخدمــات العامــة للمجتمع، وإنشــاء نُظُم تخطيط.

مفهوم الدولة	الميزات الأساسية للدولة	الآثار المترتبة على دور الإدارة العامة في المجتمعات
الدولة البدائية[1]	مفهوم الدولة التطورية بين الحدِّ الأدنى من الدولة والدولة التدخلية.	إرضائي بدلاً من تحسين عملية صُنع القرار.
الدولة المحترفة[1]	دولة محترفة تُدَار من قِبَل خبراء.	عالمية، ذات دور شامل للإدارة العامة، مع حدود غير واضحة بين القطاعين: العام والخاص.
الدولة التمكينية[4]	تمكين المواطنين؛ لأخذ مسؤولية مشتركة مع الدولة فيما يتعلق بمعيشتهم.	دور الإدارة العامة محدودٌ في مساعدة المواطنين لمساعدة أنفسهم، ثقافة العميل في الإدارة العامة الجديدة.
الدولة التأكيدية[5]	الدولة تلتزم بضمان تقديم الخدمات العامة في حال إخفاق مقدمي الخدمة من القطاع الخاص.	الاحتفاظ باحتياطي من اختصاص الإدارة العامة؛ لتقديم جميع الخدمات العامة، وتنظيم هذه الخدمات بدلاً من تقديمها.

1- Stillman (1999, p. 183).

2- Milward and Provan (2000, p. 359).

3- Jann and Wegrich (2004, p. 193).

4- British Government (2007).

5- Schuppert (2003, p. 54).

Source: Partially adapted from Stillman (1999, p. 226).

مفهوم الدولة النشطة أو الدولة الريعية تم نقضه من قِبَل المفهومين الحديثين: الدولة التمكينية والدولة التأكيدية (Ensuring state). إنَّ برامج الرعاية الاجتماعية تتطلبُ

وجود عَامِلِين بشــكلٍ ضخم؛ ولهذا فإن حقبة الثمانينيات الميلادية شَــهِدَت نشوء مصطلح الدولة التمكينية كجزءٍ من الجهود الرامية إلى إضفاء الشرعية على الحدِّ من تدخُّل الدولة؛ من خلال التخفيضات في برامج الرعاية الاجتماعية. وظهرت فكرة الدولة التأكيدية في فترة التســعينيات الميلادية. ويسودُ مفهوما الدولة التمكينية والدولة التأكيدية في النقاش حول الدولة الأوروبية المعاصرة.

في حــين أنَّ مفهــوم الدولة التمكينيــة تَمَّ الأخذ به بدايةً في المملكــة المتحدة كَرَدٍّ فِعْلٍ عــلى النــماذج الليبرالية الحديثــة للدولــة كَحَــدٍّ أدنى (Giddens, 2003, p. 13; British E-Government, 2007; Page and Wright, 2007, p. 5; Elvidge, 2013). وتكمُــنُ الفكرةُ الأساسية للدولة التمكينية في تمكين المواطن. وبناءً عليه؛ فإنَّ المهمة الرئيسية للإدارة العامــة هي تزويدُ المواطنين بما يكفي من الموارد لتطويــر حياتهم الخاصة. وفكرةُ توجيه العملاء هي المفهوم المتجذِّر في الإدارة العامة للدولة التمكينية. وفكرةُ الهيئات التنظيمية المســتقلة التي تنظم الأســواق "عن بُعْــد" والتوجُّه نحو مفهوم الســوق في الإدارة العامة الجديــدة، وكلتا الفكرتين أصبحتــا رائجتين خلال فترة الثمانينيات والتســعينيات الميلادية، والتي أيضاً تعكسُ الانقسام الحاصل بين الإدارة والسياسة.

أمــا مفهومُ الدولــة التأكيدية؛ فقد تَمَّ تطويره في البدايــة في ألمانيا؛ حيث يندرج تحت مصطلــح الدولة الضامنــة (Gewährleistungsstaat). وهو مبنيٌّ على فكرةٍ مأخوذةٍ من الدولة التمكينية تقوم على أســاس أنَّ هناك مسؤوليةً مشــتركةً بين الدولة والمواطنين؛ من أجــل تحقيق رفاه المجتمــع (Giddens, 2003, p. 13). مع ذلك؛ فهنالك مســؤولية أمام الدولة التأكيدية، على عكــس الدولة التمكينية، تجاه المواطنين؛ من حيث التأكُّد من توفير جميع الخدمات العامة، وتلبية جميع احتياجات العامة، وذلك في حال فشل القطاع الخاص في توفــير هذه الخدمــات (Schuppert, 2003, p. 57). وكنتيجة لذلك؛ يكمُنُ دورُ الإدارة العامــة في تنظيم عملية تقديم الخدمات العامة من قِبَل الجهات الفاعلة الخاصة بدلاً من الأخــذ على عاتقها القيام بهذه المهام (Giddens, 2003, p. 13). وعلى النقيضِ من الدولة النشيطة والدولة التمكينية؛ فإن الانقسام بين السياسة والإدارة ليس مبدأ أساسياً في هيكلة الدولــة التأكيدية؛ ولكنه يُعَد عنــصراً ظرفيًّا للدولة. وهذا يعنــي أن عمل الحكومة؛ مثل

العمل على مشــاريع البنية التحتية، يمكن أن يكون إداريًّا بحتاً في سياقٍ ما، وسياسيًّا للغاية في بلدٍ آخر عندما يؤثر ذلك على بنية السلطة السياسية. ومن الأمثلة على ذلك الموافقة على تطوير محطة الســكك الحديدية الجديدة في مدينة شتوتغارت Stuttgart الألمانية، والذي حوَّل ميزان القوى في ولاية بادن-فورتمبــيرغ Baden-Württemberg، ألمانيا، لصالح حزب الخضر اليساري التوجه لأول مرة في هذه الولاية، والتي تُعَد يمينية تقليدياً.

ومفهومُ الدولة المحترفة يؤكدُ أن الحكومة أصبحت عالميةً، تُقَادُ بتقنيات تُســَتخدَم من قِبَل المِهَنِيِّين والمتخصصين. والإدارةُ العامة لها دورٌ أكثرَ شــموليةً مع حدودٍ غير واضحة بين القطاعــين الخاص والعام. وتُدارُ هذه الدولة المحترفة من قِبَل خبراء، وبناءً عليه؛ فإنها أقل الأنواع ديمقراطيةً من الأنواع الأربع التي ذكرها ستيلمان Stillman.

وكما هو متوقع؛ فإنَّ الدول ليســت ثابتةً؛ حيث يتغيرُ حالُها من كونها دول ضعيفة إلى قوية أو من دول منهارة إلى فاشــلة، وعلى هذا النحو (Hanlon, 2011). الدولة البدائية تمثل الحالة الوُسْــطَى بين الحالتين المتطرفتــين المتمثلتين في: غياب الدولة/ الدولة الجوفاء، والدولة الجريئة/ الدولة النشــطة. ويتناول هذا المفهوم أصل، أو التطور التدريجي للدولة وأنصارهــا غــير المتيقنين من الدور الصحيح لمثل هذه الدولة؛ إذ إنهم يشــيرون إلى أهمية ما يســميه برايس (Price, 1983, p. 9) بـ "الدســتور غير المكتوب" الــذي يتضمن أفكاراً سياســيةً/ فلسفة أساســية تكون في كثيرٍ من الأحيان ضمنيةً وأحكاماً مسبقةً ومواقف من الناس. وبالمقارنة مع الأنواع الأخرى للدولة؛ فإن اتخاذ القرار في الإدارة العامة في هذا النوع من الدولة يكثُرُ فيه الأخذ بمبدأ الترضية أكثر من مبدأ الاستفادة القصوى (Simon, 1997).

من سلطة الدولة إلى النظام المؤسسي للدولة:

إن مفاهيــم الدولــة في الجدول ١-١ لديها ميزةٌ واحدةٌ مشــتركةٌ وهــي أنها تركز على جوانب من ســلطة الدولة، وهو عنصرٌ من التعريف المذكور أعلاه للدولة. تَصِف ســلطة الدولة بالقدرة على العمل، وتقوم على مفهوم السيادة، الذي بدوره يقودُ إلى احتكار الدولة لاستخدام الإكراه البدني المشروع. والدولة الجريئة/ النشطة لديها صلاحيات واسعة للتدخل في المجتمــع. ومفهــوم غياب الدولة/ الدولة الجوفاء يعبِّر عن أن ســلطة الدولة محدودة،

ويُعزِّز أولوية السوق والقطاع الخاص. وفي سياق مماثل؛ فإن مفهوم الدولة التمكينية يُقيِّد سلطة الدولة بحَصْر مهامها في الحفاظ على النظام العام والسلامة العامة وتزويد المواطنين بالموارد اللازمة لمساعدة أنفسهم. وبالنظر مرةً أخرى إلى مفهوم الدولة التأكيدية؛ فإنه يُوسِّع سلطة الدولة؛ ولكن ليس بالقَدْر نفسه كما هو الحال في مفهوم الدولة الجريئة/ الدولة النشطة.

وعلى الرغم من أنَّ النطاقات المختلفة لرؤية سلطة الدولة؛ لها بعض الأهمية في تطوير الدولة والإدارة العامة؛ إلا إن التركيز على مفهوم سلطة الدولة يؤدي إلى إغفال حقيقة أن الدولة والإدارة العامة تمثل النظام المؤسسي الذي ظهر من خلال عملية تاريخية طويلة (Benz, 2012, p. 226). إنَّ النظام المؤسسي هو شرطٌ أساسي لضمان فعالية وكفاءة الحكم، وتقييد للسلطة السياسية تحسباً لاحتمال أن تكون تعسفية. وفيما يبدو فإن الطبيعة المتغيرة لمشكلات العصر الحالي، والتي يجبُ على الدولة أن تتعامل معها يحدث تغييراً في السمات الأساسية في النظام المؤسسي للدولة وكذلك الإدارة العامة. وبالتالي؛ فإنه من خلال فَهْم الخلفية التاريخية يمكننا أن نتوصل إلى فهم الطبيعة ذات الأهمية البالغة للتغيرات التي تتكشف الآن.

وقد وُضِعَت في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر أسسُ إدارة الدولة المعاصرة والإدارة العامة؛ وذلك من خلال العديد من الابتكارات الرئيسية في البناء الهيكلي للمؤسسات، والتي يمكننا وضعها في ثلاثة مستويات من التحليل (انظر: Kiser and Ostrom, 1982). على المستوى الدستوري، للبناء الهيكلي، كان هناك على الأقل خمسة تغيُّرات رئيسية هي: تغيُّر الناس (ولكن ليس بين عشية وضحاها) من كونهم مجرد رعايا إلى مواطنين مشاركين، وظهور القطاعين العام والخاص بشكلٍ منفصلٍ، وتمَّ فصلُ الكنيسة عن الدولة، وتمَّ إنشاء الدساتير بصعوبةٍ ولكن ليس دائماً في شكلٍ مكتوب (على سبيل المثال: في المملكة المتحدة)؛ وتمَّ فصل السياسة عن الإدارة إلى حَدٍّ ما.

بروز دور مدير الإدارة العامة المتخصص، كان له آثارٌ عميقةٌ على المستويات التنظيمية والفردية؛ فعلى المستوى التنظيمي للحكومة، انتشر إنشاء الأقسام المختلفة على نطاقٍ واسعٍ. وفي حين كانت هناك إدارات حكومية قبل هذا الوقت (Raadschelders, 2003, p. 12)؛

إلا إنَّ فكرة هيكلة الجزء الأكبر من القطاع العام في وحدات مُحدَّدة وواضحة تمَّ تنظيمها في بيروقراطية (وحدة القيادة، وتسلسل هيكلي واضح، وهكذا) بدلاً من كونها خاضعةً لهيمنة السياسة؛ فهي منتجٌ آخر من القرن الثامن عشر. والتنظيم الجماعي الذي يتمحور حول كون أيِّ قسم يُدَار من قِبَل مجموعة من الأشخاص – الوضع الطبيعي على مستوى الإدارة المتوسطة والعليا (على سبيل المثال: الأوصياء على دور الأيتام) – تمَّ اقتصاره على مكتب انتخابي (على سبيل المثال: هيئات تشريعية) وفي أحيان أخرى لمكتب قضائي (على سبيل المثال: المحكمة العليا). ومن التطوير الذي تَمَّ أيضاً؛ الفصلُ بين شاغل المنصب وأعمال الإدارة؛ فعلى مَرِّ التاريخ كان إسنادُ المناصب على أساس القرابة أو الصداقة أمراً شائعاً جدًّا؛ بحيث كان من الممكن توريثُ أو بيعُ هذه المناصب. وقد حَثَّ على ذلك الأبوان: سلستين الأول Popes Celestine I وليو الأول Leo I في القرن الخامس الميلادي (Miller, 1983, p. 84)، وفي وقتٍ لاحقٍ أكَّد ذلك مارتن لوثر Martin Luther (Hattenhauer, 1978, p.15)؛ إذ إن الفصل بين أعمال الإدارة وشاغل المنصب لم يكن شائعاً حتى نهاية القرن الثامن عشر أو بداية القرن التاسع عشر.

وقد كان لهذه التطورات أيضاً عواقب على مستوى المناصب الفردية. وقد حَدَثَ الفصلُ بين السياسة والإدارة مع الأخذ في الاعتبار بعاملين مهمين: جَعْل الإداريين أقلَّ اعتماداً على "الزعماء السياسيين" بالرغم من كونهم خاضعين تحت سلطة السياسيين؛ إلا إنهم أقل تأثراً بالعوامل الخارجية الأخرى، وزيادة مؤهلات الموظفين لشَغْل المناصب الإدارية.

في السابق كانت الوظائفُ الحكومية ما دون المراتب العليا في كثيرٍ من الأحيان تتطلبُ يوماً أو يَومَيْ عملٍ في الأسبوع على الأكثر، باستثناء النُّخَب؛ فأيُّ شخصٍ كان يعملُ في وظيفة حكومية يلزمه العملُ في أيِّ مكانٍ آخر؛ لزيادة دخله. وحيث إنَّ المرتبات كانت تُدفَع نقدياً وعينيًّا، ولم يكن هناك نظامٌ رسميٌّ للتقاعد؛ لذا كان العاملون في وظيفة حكومية يعتمدون اعتماداً كبيراً على الإعانات. وحقيقة أنَّ الموظفين الحكوميين كانوا مضطرين للعمل بوظائف أخرى؛ فَتَحَ البابَ أمام تضاربِ المصالحِ والفساد. وفي أوائل القرن التاسع عشر أصبحت المناصبُ الإداريةُ في الحكومة وظيفةً بدوامٍ كاملٍ، وأصبح المالُ المُتحَصَّل من المرتبات كافياً للحفاظ على الأسرة؛ بالإضافة إلى أنه لم تَعُد هناك حاجة لأن يستمرَّ الموظفُ

الحكومي في العملِ حتى سِـــنٍّ متأخرةٍ، ويرجعُ ذلك إلى إنشـــاء نظام التقاعد (Wunder, 2000). وأنْ تكونَ المرتباتُ والمعاشاتُ التقاعدية كافيةً مادياً، وذلك كان واحداً من الملامح النموذجية المثالية للبيروقراطية في نظر ماكس فيبر: وفي ضربةٍ واحدةٍ أصبح الموظفُ المدني مســتقلاً إلى حدٍّ ما من المناصب السياســية، ولم يَعُد بحاجةٍ إلى العمل لدى أصحاب عملٍ آخريــن. وفي المقابل، كان من المُتَوقَّعِ من موظفــي الخدمة المدنية خدمة الإدارة المنتخبة بأفضل ما لديهم، والتي شملت الحصول على الخلفية التعليمية المناسبة، والخبرة.

ومــن منظــورٍ تاريخي طويل يتبَيَّن أنه مــن الواضح أن هيكلَ وعمــلَ الدولةِ المعاصرة وحكومتها يختلفُ كثيراً عمَّا كانت عليه في الســابق. وفيما يتعلقُ بالبناء الهيكلي المؤسسي حدثت تغيُّرات قليلة في المائتي ســنةٍ الماضية. وهذا يعني أنَّ الديمقراطية أصبحت النظامَ الســياسي المهيمن، باستثناء بعضِ المجتمعات الآســيوية الناجحة. والذي تغيَّر هو أن مهام الحكومة نَمَتْ وتوسَّــعت، وخاصةً منذ أواخر القرن التاسع عشر، ويرجعُ ذلك إلى الطبيعة المتغيرة للمشــكلات التي تواجه الدول. وأصبحت جميــعُ الحكومات الغربية والحكومات الديمقراطية قويةً وتسعى إلى توفير مجموعةٍ واسعةٍ من الخدمات والسياسات.

ومــع ذلــك؛ فقد تغيَّرت الدولــة إلى أبعد من مجرد زيــادةٍ في الكمية فقط في وظائف الحكومــة. وإذا كانت هــذه هي الحالة؛ فإنَّ الإدارة العامة ليســت في "مفترق طرق"؛ إذ يمكنُ معالجة الزيادة الكمية في المهام ببســاطة عن طريقِ زيادة وتوســيع الإدارة العامة. وعلى الرغم من التوسُّــع في الدولة؛ فإن حلول المشــكلات المستعصية ستكون فقط لحظيةً، ودائماً سوف تواجه الحكومات هذا النوع من المشكلات الصعبة لمعالجتها. ويُعزَى هذا إلى كــون عملية تنمية الدولة المذكورة آنفاً، والتــي مفادُها أنَّ العالمَ قد تطوَّر إلى نظامٍ عالمي مترابــط. وفي حال تطورِ النظام، يكون ردُّ فعــل الدولةِ بإحداث تغييرات في الإدارة العامة، وبالفعلِ؛ فإنَّ الدولةَ تســعى إلى تخفيف ســيطرتها على الســمات التــي تُميِّزها؛ على أمل أن تكــون أكثرَ مرونةً وابتكاراً. وأصبحت الســيطرةُ المباشرةُ على أراضي الدولة أقلَّ أهميةً، وقد خَفَّت ســلطةُ الدولة بالفعل، وأصبح لدى الناس مستويات متعددة من الهوية. وعلى الرغم من ذلك؛ فمع استمرار عملية العصرنة على قدمٍ وساق؛ فإنَّ الحلولَ ذاتها للتحدِّيات التــي نواجهها تخلقُ بدَوْرِها مشــكلات جديدة. وبناءً عليه؛ فــإنَّ التحديات التي تواجهها

الدولــة الآن مترابطــةٌ بعضها مــع بعض، في قطاعــاتٍ مختلفةٍ ومعقــدة، وتزخرُ بعواقب غير مقصودة.

وفي مواجهــةِ هذه التحدِّيــات؛ فإن البنيــةَ التقليديةَ ومفهومَ حلِّ المشــكلات (خَطِّي، عَقْلاني، عِلْمِي) لم تَعُد مناســبةً للســياق الاجتماعي المعاصر، وهو الأمر الذي يتطلبُ طرقاً جديدةً للإدارة العامة/ حوكمة الإدارة. وهكذا؛ فإن الإدارة العامة نفسَهَا أصبحت مستمرةً؛ لتصبــح أكثر تعقيداً، ومتعددة المراكز (Polycentric)، ومتعددة المســتويات. وهي تعملُ على زيادة التغذية الراجعة؛ من أجل إنتاج المعرفة والتعلُّم. وبالرغم من أنَّ الدولةَ تحاولُ التكيُّــف مع ســياقها المجتمعي؛ فهذا بحَــدٍّ ذاته لا يعني أنَّ حلول المشــكلات الاجتماعية واضحــة. وهــذا هو مفترقُ الطرق الذي تمرُّ به الإدارات العامة والنِّقاشُ لا يخرجُ عن كونه أيديولوجيــاً بقدر ما هــو تكنوقراطي. وقد أثارت المتغيراتُ في الإطــار العالمي العام (على ســبيل المثال: البيئة، والإرهاب، والتحدِّيات الاقتصادية) مشــكلاتٍ جديدةً تتحدَّى النظامَ المؤسسي للدولة، وبالتالي؛ فإن الدولة تسعى إلى تكييف الإدارة العامة بطريقةٍ أكثرَ ملاءمةً لمعالجة هذه المشكلات على أمل أن تحافظ الدولة على مكانتها في مواجهة مصادر المنافسة في الشرعية والسلطة.

ويركزُ هــذا الكتاب على الاتجاهات المَعنيَّــة بالخصائص المعياريــة والفنية والهيكلية، والإجرائية للنظام المؤســسي للدولة والإدارة العامة[١]. والخصائص المعيارية للنظام المؤسسي للدولــة تعنــى بالقِيم مثل: العدالة والمســاءلة والمشروعية، وغير ذلك مــن المفاهيم التي تتجــاوز فعالية وكفــاءة الإدارة العامة. وفي عالم العولمة تشــملُ الجوانــبُ المعيارية أيضاً ضرورة التعاون التنظيمي الدولي. وفي حين أنَّ حماية المواطنين من الأذى وظيفةٌ أساســية للدولة تقليدياً (الدولة الحامية)؛ فإنه توجَّب على النظام المؤســسي التكيُّف مع التحديات الجديــدة، والمخاطر الناجمة عن عولمة الاقتصاد والتهديدات العابرة للحدود (على ســبيل المثال: الإرهاب). المناقشــات الحالية حول تنظيم الأسواق المالية الدولية أو الإبقاء الوقائي للبيانــات الإلكترونيــة الشــخصية (انظــر: EU data retention directive, European Union, 2006) هــي حالات جديرة بالاهتمام. إنَّ مطالبَ المواطنين لمزيدٍ من الشــفافية، والمشــاركة في صُنع القــرار الحكومي تتطلبُ ترتيبات إجرائيــة وهيكلية جديدة في النظام

المؤسسي للدولة والإدارة العامة (الدولة القائمة على المشاركة والدولة القائمة على الشفافية). وفي الوقت نفسه؛ فإن الحكومات نفسها تعملُ على زيادة الشفافية ومشاركة المواطنين من أجل: (أ) إيجاد حلول مبتكرة للمشكلات الجماعية خارج الحكومة نفسها، و(ب) لاستعادة الثقة وبالتالي الشرعية والسُّلطة. وأخيراً، أصبحت الهياكل المتعددة المستويات من الإدارة العامة بما في ذلك الوطنية والأوروبية والمستويات الدولية المتعددة لصُنْع القرار من الخصائص المؤسسية للحكم الحديث (الدولة المتعددة المستويات). وهذه في الوقت الحاضر، هي الخصائص السائدة في النظام المؤسسي الحديث للدولة والإدارة العامة والتي لم يتم التقاطها أو التطرق إليها في مفاهيم الدولة في الجدول ١-١.

خُطَّة الكتاب:

ينقسمُ هذا الكتاب إلى خمسة أجزاء مُستَمَدَّةٍ من خصائص النظام المؤسسي للدولة المُشَار إليها في الفقرة السابقة. وقد تمَّ اختيارُ موضوعات الأجزاء في ضوء المناقشات التي دارت في معهد الأبحاث الألماني للإدارة العامة وكلية الشؤون العامة والبيئة في جامعة إنديانا (School for Public and Environmental Affairs). وقد عُقِد مؤتمرٌ في الجامعة الألمانية للعلوم الإدارية (German University of Administrative Sciences)، سباير Speyer، ألمانيا خلال الفترة من ١٩-٢٠ يوليو ٢٠١٢. ومن بين ٤٨ ورقةَ عملٍ تمَّ عرضها ومناقشتها في هذا المؤتمر، تمَّ اختيار ١٥ ورقةَ عملٍ وطُلِبَ من مؤلفي هذه الأوراق إبداء رغبتهم في إعادة صياغة أوراق العمل؛ لتتناسب مع الهدف العام لهذا الكتاب، والذي هو توفير منظور دولي حول تطوُّر كلٍّ من الدولة والإدارة في الدول المتقدمة. وقد شجعنا الباحثين على الأخذ بالمنهج المقارن؛ لإضفاء النظرة الدولية؛ ولكن الأخذ بالمنهج المقارن (انظر: على سبيل المثال، الفصول ٥ و٦ و٧ و٩) لم يكن من المتوقع أن يتجاوز الفصل المعني إلى فصول الكتاب الأخرى. ولم يكن الهدف أن تشملَ المقارنةُ منهجية الكتاب كله. وتركز عدةُ فصولٍ من الكتاب على الاتحاد الأوروبي وبالتالي؛ فإنَّ الكتاب ذو صبغة دولية (الفصول ٢، ١٣، ١٤، ١٥). وعلاوةً على ذلك؛ فإن بعض أجزاء الكتاب تمَّ تأليفها من قِبَل باحثين في بلدٍ معين وأدرِجَت كتاباتُهم من ضِمْن فصولِ الكتابِ لِلَفْتِ الانتباه إلى اتجاهٍ مهمٍّ في الدولة الحديثة. وفي هذه الحالات طلبنا من المؤلفين مناقشة إمكانية تطبيق النتائج التي توصلوا

إليها على نطاقٍ أوسع (على سبيل المثال: الفصلان ٨، ١٠). وطُلِبَ أيضاً من جميع المؤلفين إعادة تحريرِ الأجزاء الخاصة بهم في ضوء الإطار العام لهذا الكتاب.

وتتنــاول افتتاحيةُ الكتاب المنظور المعياري وأثره على الدولة، وهو مجالٌ بحثي واســع، وقــد تَمَّ دعوةُ الباحثــين ممن عملوا جزءاً كبــيراً من حياتهم في هذا المجال إلى المشــاركة في هــذا الكتاب، وهو مجــالٌ بحثيٌّ يتمُّ تجاهلــه أحياناً من قِبَل الباحثــين الذين يكتبون عن الدولة النشــيطة و/ أو التمكينية، وكذلك من قِبَــل الباحثين الذين يركزون على فعالية وكفاءة الحكومة. وهناك نزعةٌ في عهد الإدارة العامة الجديدة، مع تركيزها على إدارة الأداء والقيــاس؛ لإغفال أهمية التفكير في الدولة. وبدلاً من التسرُّع أو الاندفاع من مشــكلةٍ إلى أخــرى؛ ينبغي لنا أن نأخذ خطــوةً إلى الوراء، ونتفكر في دور ومكانــة الدولة في المجتمع. ولحُسْــن الحظ، أصبحت وجهاتُ النظر المعيارية ذات أهميةٍ مرةً أخرى، خاصةً وأنَّ دراسة الإدارة العامة لم يعد يُنظَر إليها على أنها مجردُ تكنوقراط، دراسة علمية تتضمن قِيَماً ليست وظيفية بحتة ومحددة لمهمة أو خدمة.

يركز روســنبلووم Rosenbloom على القِيَم العامة غير المتأصلة في مهمات أو سياسات مُحدَّدَة، بما في ذلك، على ســبيل المثال: الشــفافية والمشــاركة الشعبية. ويؤكد على أهمية غرس قِيَم الإدارة العامة (الكفاءة، والأداء، والفعالية؛ من حيث التكلفة، والمهمة الأساســية) والأهداف الجوهرية للمهمة من الخارج في قِيَم النظام السياسي. يناقشُ غراهام Graham كيف أن أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، على الرغم من بعض الاختلافات بينهما في نُظُم القيم والهيكل الســياسي؛ إلا إنهما تســعيان إلى تحقيق قدرٍ من التعاون التنظيمي. وعلى غِرَار ذلك يجادلُ رينقلنق Ringeling، أنَّ الإدارة العامة تشملُ أكثر من المشكلات الإدارية، وبالتالي يجبُ معالجة القضايا الدستورية المتعلقة بهيكل الدولة والسُّلطة السياسية. وعلى خلفيــة مفهوم ريتشســتات Rechtsstaat الــذي يناقش أنواعاً مختلفــةً من العلاقات بين القانون والسياسة: هل القانون سياق للسياسة، أم أن السياسة قاعدة للقانون؟ الالتفات إلى القانون والسياســة كبيئتين يتوجبُ عــلى الإدارة أن تعمل ضمنهما، وبالتالي تقوي النموذج الأنجلو أمريكي المهيمن في دراسة الإدارة العامة.

إن حماية المواطنين من الأذى، كما ذُكِر سابقاً، تُعَدُّ أقدم وظيفة للدولة، وقد أسهم بشكلٍ

مباشرٍ في تشــكيل الحكومة والإدارة العامــة. ولتلبية هذه الوظيفة أهميةٌ وجودية للدولة والمجتمع، لا ســيما في مواجهة الإرهاب الدولي. ويعني الجزء المعنون بـ «الدولة الحامية» بالمهام التقليدية للحكومة، ولكن بعد ذلك يركز على كيفية القيام بهذه الوظائف في البيئة المعــاصرة. إن التنظيــم هو مهمةٌ تقليديةٌ للحكومة، ولكن تكمــن صعوبة التحدي للقيام بهذه المهمة في ظلِّ نظام اتحادي (على ســبيل المثــال: الاتحاد الأوروبي)، بالرغم من كونه لم يصل إلى هذه المرحلة بَعْد. إنَّ التكاملَ الأوروبي هو عبارة عن عملية توحيد للمقاييس والمعايــير، من بين أمورٍ أخرى، ومــن أحد مجالات النقاش داخل الاتحاد الأوروبي هو ما إذا كانت المنتجات (على ســبيل المثال: المواد الكيميائية والمواد الحافظة والمضافات الغذائية) والأنشطة التي ينبغي أن تُوصَفَ بأنها خطرةٌ (والذي يتجاهل احتمال الضرر) أو خطر (التي تشــمل بياناً حول احتمالية وشــدة الضرر) تشــاكرابورتي وكروتزفيلد Chakraborty and Creutzfeldt. ومــن ضِمْــن المهام التقليدية الأخرى للدولة هــو التدخُّل؛ لحماية القاعدة الاقتصاديــة التــي تعتمدُ عليها الدولة والمجتمع. ويكمنُ الســؤالُ المهــمُّ في مقدارِ درجة التدخُّل المعقول للدولة خلال الأزمات الاقتصادية العالمية.

وبمقارنــة ألمانيا مع المملكــة المتحدة، يمكنُ تقديمُ مقارنةٍ بين نمط الاســتجابة لأزمات الســوق في الاقتصاديات الليبرالية (المملكــة المتحدة) بالمقارنة مع اســتجابة الاقتصاديات التنســيقية للسوق (ألمانيا) و(فرنســا). تدخُّلُ الدولةِ هو أقلُّ إثارةً للجدل، وبالتأكيد أكثر ضرورةً عندما تشعرُ بخطر الإرهاب الدولي. هل ينبغي على الدول مواءمة لوائحها الأمنية بالنظــر إلى الارتبــاط الحاصل فيما بينهــا؟ وإلى أيِّ مدًى يمكنُ أن تتأثر سياســاتُ الدول بالسياســة الخارجيــة (الولايات المتحــدة الأمريكيــة) بالرغم من كونها منهمكــةً في تلبية الاحتياجات المحلية؟ ويوضحُ التحليلُ الكَمِّي - بدعم من دراسة أعمق للحالة الألمانية - أنه بالرغم من السطوة القوية للولايات المتحدة الأمريكية؛ فإن المستويات والأنماط الأمنية يتمُّ تصفيتها من خلال الهياكل المحلية (Lehrke and Schomaker). وهذا الجزء من الكتاب، يتصَدَّى للارتباط الحاصل بين الدول فيما يتعلَّقُ بوَضْع السياسات.

يثــيرُ الجزءُ الثالث من الكتاب، قضايــا ذات صلة بالدول القائمة على المشــاركة، والتي تَدَّعِي أنَّها تمثِّل الديمقراطية؛ مثل: ما الآليات التي وُضِعَت لتشــجيع مشــاركة المواطنين؟

أظهرت دراســةٌ مقارنةٌ لجمهورية التشيك، الدنمارك، فرنســا، ألمانيا، المملكة المتحدة مدى شــيوع مبدأ التطوُّع في الحُكْم على نطاق واســع (Bovaird *et al*.)، وقد تناول ذلك فصل "الموظفين المواطنين Citizen functionaries" وهو ما لا يُلِمُّ به كثيرٌ من مُقدِّمي الخدمات المحليين؛ من حيث مدى أهمية هؤلاء المتطوعين لســلامة المجتمع والبيئة المحلية والصحة. كان "الموظفون المواطنون" كما يسميهم (Raadschelders, 1994, p. 436) لهم دورٌ مهمٌّ في الحكومات المحلية تاريخيًّا؛ واســتجابةً للمُتغيِّرات الاجتماعية الكبرى (التصنيع والتحضُّر والنمــو الســكاني السريع)؛ فقد تَمَّ اســتبدالُ الموظفين المواطنين بموظفــي الخدمة المدنية المهنيين بدايةً من منتصف القرن التاسع عشر. وبالرغم من ذلك ما زال لهم دورٌ حيويٌّ في الحكومة المحلية، وســيكون من المفيد استكشــافُ ما إذا كان الشيء نفسه يحدثُ في بلدان أخــرى. وحتــى الآن؛ توجد ندرة في الأبحــاث العلمية المُؤلَّفة من قِبَــل الباحثين في مجال الإدارة العامــة حــول هذه الفئة من الموظفين. وبالنظر إلى الإقبال على التطوع؛ فإنه ليس من المُستَغرَب أنَّ هذا أدَّى إلى وجود مراكز للتطوع (Brudney and An Woodworth)؛ حيــث توجدُ هذه المراكز بالفعل في (٦٠) دولة، وهذا الفصل من الكتاب يُحلِّلُ تلك المراكز الموجودة في كوريا الجنوبية، وَفْقاً لصيغة دراسية مقارنة في ثماني دول. وقد خَلُصَ الباحثون إلى أنه عندما تُدَارُ هذه المراكز كمنظمات غير ربحية؛ فإنها ســتكون ناجحةً جداً في تسخير جهود المتطوعين. وأخيراً؛ فإنَّ المدى الذي تُسْــهِمُ فيه ســلطةُ المشــاركة في عملية التنظيم الإداري مثيرةٌ للاهتمام وتلفــت الانتباه (Kovac and Sever). إنَّ الإجراءات الإدارية هي عبــارة عن أعمال بمثابة أداة؛ لضــمان العلاقات الديمقراطية بــين الحكومة والمواطنين عبر الانفتاح، والمساءلة والكفاءة.

والمقارنــة في هذا الفصل بين الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا تذكرنا بأنَّ هنالك تقارباً وفي الوقت نفسه هنالك اختلافٌ. هنالك تقاربٌ من حيث زيادة مشاركة المواطنين. وهنالك تباينٌ واضحٌ في كون الولايات المتحدة الأمريكية تركز وبشكلٍ أكثر على حماية الأطراف في أيِّ إجراء يتم، وعلى الحدِّ من احتمال إساءة استخدام السُّلطة التنفيذية، في حين أنَّ ألمانيا هي أكثرُ توجهاً نحو التنفيذ الفعَّال للسياســات العامة. مرةً أخرى؛ فقد مَكَّنَت وســائلُ الإعلام الاجتماعية المواطنين أن يكونوا أكثر ارتباطاً بشكلٍ أكبر مع حكوماتهم من أيِّ وقتٍ مضى.

يحتــوي الجزءُ الرابعُ مــن الكتاب على ثلاثة فصول تُعنَى بمصطلــح الدولة القائمة على

الشفافية؛ إذ إنَّ هذه الفصول تتجاوزُ مرحلة ما يُسَمَّى "المعلومات المفتوحة" التي بدأت في أوائل ١٩٧٠م. إنَّ المواطنين اليوم يريدون المزيدَ من الشفافية؛ على سبيل المثال: من خلال إنشاء مراكز لتبادل المعلومات في القطاع العام بيلد (Peled). وكَوْنُ القطاعِ العام عبارة عن "محيط من قواعد البيانـات المعزولة عن بعضها البعض"؛ فإنَّ القطاعَ العام بحاجةٍ للتأكُّدِ من أنَّ المعلومات يمكن تبادلها بسـهولةٍ بين الهيئات وكذلك بين المسؤولين. وعلى النقيض؛ فإن بيليـد يتعارضُ مع برنامج هولنـدي ناجحٍ مقارنةً بنظام المعلومـات الأمريكية للأمن الداخلي؛ إذ يشـيُر البرنامجُ الهولندي إلى استحسـانِ وجودِ لغةٍ بيروقراطية آلية. وهذا من شأنه كذلك أن يُسْهِمَ في الشفافية. هل يمكن تعزيزُ الشفافية عن طريق الحكومة الرقمية سـبينا (Spina)؟ سبينا يصفُ اتجاهين حديثين نسبيًّا: **الأول** هو مبادرة الحكومة المفتوحة (Initiative Open Government)، والـذي يهـدفُ إلى جَعْـلِ البيانات التي تحتفظُ بها الحكومات متاحةً؛ بغرض زيادةِ انخراط المواطنين. **والاتجاه الثاني** هو الهمسـات النظامية (Nudge)، وهي إسـتراتيجية تسـتندُ إلى المعلومات؛ للتأثير على السلوكيات التي لها زخمٌ. وسيتمُّ مناقشةُ أوجي أيضاً في الفصل التالي والأخير من هذا الجزء، والذي يركزُ على الحكومة التعاونية وتعزيزها؛ من خلال قدرات الإنترنت (Blomgren Amsler and Foxworthy). وفيـما يبدو؛ فإن اسـتخدام البنية التحتية للشـبكة الحالية؛ مثل تلك التـي تمَّ وَصْفُها في الفصلين (٧) و(٨)، سيُعَزِّزُ القدرة على الحكم التعاوني.

الجـزءُ الأخـيرُ من الكتـاب (الدولـة المتعددة المسـتويات) يحتوي عـلى ثلاثة فصول تتكلـمُ عن الاتحـاد الأوروبي باعتبـاره نظاماً متعدد المسـتويات للحكـم. ويركزُ فصلان في هـذا الجزء على المسـتوى دون الوطنـي؛ أحدهما يتحدثُ عن التغـيُّرات في الأداء على المسـتوى المحلي في كلٍّ من فرنسـا، وألمانيا، والمملكة المتحدة (Kuhlmann *et al*)، وفصلٌ آخر يتحدثُ عن شـبكات المشـاركة السياسـية دون الوطنية (Bauer and Studinger). وقد لاحظ كولمان Kuhlmann ومَنْ معه بأنَّ هناك علاقةً طرديةً بين السياسـة اللا مركزية (Decentralization) والقـدرات التنسـيقية الأفقيـة. كما لاحظوا أيضـاً أنَّ اعتماد مبدأ الـلا مركزية في المهـام الإلزامية للدولة؛ نتج عنه تراجعٌ في الجهود التطوعية على مسـتوى الحكـم الذاتي المحـلي. ويُعَدُّ هذا مثيراً للاهتمام خصوصاً عنـد مقارنته بما ذُكِر في كلٍّ من الفصلين السابع والثامن.

وموضــوع الحكــمِ الشَّــبَكِي وكيفيــة تحــوُّل الحكومــات الأوروبيــة هــو موضــوعُ فصــلٍ آخــر (Corkin and Boeger). وبالنظــر إلى السياســات الأوروبيــة في مختلــف المجــالات، نجــد أنَّ كوركــين وبويرجــر (Corkin and Boeger) قد اســتنتجا أنَّ الشــبكات العابرة للحدود الوطنية تُعَد عنصراً مهمًّا في التكامل الأوروبي؛ إذ يمكنُ القولُ بأنَّه لا يمكن للعلاقاتِ الحكومية الدولية ولا وجهات نظر المحافظين الجدد - في حَدِّ ذاتها - أن تشرحَ عملية التكامل الأوروبي.

في الفصــل الأخيرِ يقارنُ بور وســتودينجر أهميةَ وجود مســتويات للحكومة الإقليمية في كلٍّ من فرنســا، وألمانيا، والمجر، وبولندا، وإســبانيا، ويَخْلُصُ الباحثان إلى أنَّ صُنَّاعَ القرار الإقليميين هم بالأحرى محافظون متواضعون وتدريجيون في مشــاركتهم في النظام المتعدد المســتويات. بينــما كان مفهوم "أوروبا من الأقاليــم Europe of the Regions" رائجاً في فترة الثمانينيات والتسعينيات الميلادية؛ إلا إنَّ البَاحِثَيْنِ أشارا إلى أنَّ هذا التحوُّل لم يحدث.

وبشــكلٍ موجزٍ، فإنَّ البنيةَ الهيكليةَ المؤسســية للدولة لم تتغير بشــكلٍ جوهري خلال القرنين الماضيين؛ ولكن السياق المجتمعي اليوم، والذي تعملُ فيه الدولةُ وحكومتُها قد تغيَّر بشــكلٍ كبيرٍ في النصف الثاني من القرن الماضي. مفاهيم الدولة التقليدية ومستوى تدخُّلها من حيث كونه محدوداً أو واسعاً، كما هو موضح في الجدول ١،١، تناسب مفهوم ويبيريان Weberian للدولة مع التركيز على السلطة.

في هــذا الكتــاب ننظــرُ إلى أدوارِ الدولة وهي تتســعُ بفضلِ مبــادرة ورغبات كلٍّ من المواطنين والمســؤولين الحكوميين. وليس لدينا أدني شكٍّ بأنَّ وصفنا للاتجاهات السائدة في الدولة (باعتبارها حاميةً، وتشاركيةً، وشفافةً ومتعددةَ المستويات) مازال ناقصاً أو لا يعطي صــوةً متكاملةً لهذه الاتجاهات. ولكن خروج هذا الكتــاب بتصوُّرٍ حول هذه الاتجاهات الســائدة خارج الإطار التقليدي الســلطوي للدولة أفضلُ من عدم وجودِ مثل هذا التصوُّر، وبالاعتماد على ذلــك يمكننا الخوضُ في التطورات المعيارية والفنية، والتي حدثت بدرجاتٍ متفاوتة في العالم الغربي.

ملاحظات:

١- كما ذكرنا ســابقاً؛ فإننا نُعِدُّ الانقسامَ السياسي الإداري عنصراً ظرفياً، وليس عنصراً أساسياً في النظام المؤسسي للدولة.

الجزء الأول
وجهات النظر المعيارية للدولة


٣٦

الفصل الأول
القيمُ العامة الخارجية المُتضَمَّنَة في المهام
في الإدارة التنفيذية المُوجَّهَة نحو الأداء
«نظرة من الولايات المتحدة الأمريكية»

ديفيد روزنبلو*

تُعَـدُّ المجالات الأكاديمية لـلإدارة العامة والإدارة العامة التنفيذيــة متباينةً في الولايات المتحدة الأمريكية؛ إذ إنَّ الإدارة العامة تركزُ في المقامِ الأول على القيم التقليدية من الكفاءة والفعالية من حيث التكلفة، ونســبة الفائدة للتكلفة من حيث المنفعة، وقياس الأداء. كما أنها تُعنَى بـ «أدوات» الإدارة العامة والعناصر الرئيسية المعاصرة للحوكمة التعاونية، بما في ذلك الاســتعانة بمصادر خارجية، وتصميم العقــود والإدارة والإشراف على المقاولين، والأداء داخــل الإطار العام للدوائر المختلفة. ورؤية الإدارة العامة لمبدأ المســاءلة يكون من خلال الحصول على نتائج (مخرجات) وخَلْق القيمة مقابل المال. وقد تَمَّ تعريف النتائج بشــكلٍ مُوسَّــعٍ من حيث الأهداف الأساســية للمهمة والعمليات المُتطَلَّبَة لتحقيقها؛ مثل استخدام المــوارد المالية والبشرية، وغيرها مــن الموارد بكفاءة وفعالية من حيــث التكلفة. والإدارة العامة التنفيذية مهتمةٌ بكلٍّ ما ســبق أيضاً. ومع ذلــك؛ فإن هذا الحقل من العلم يعتني بالاهتمام التاريخي للقِيَم والعمليات العامة. وهذا التحليل يؤكدُ أنه بالرغم من كونِ قياس القيم العامة المُتضَمَّنَة في المهام من الصعوبة بمكان؛ إلا إنه ممكنٌ من خلال اتباع نهج بطاقة الأداء المتــوازن. وعلاوةً على ذلــك؛ فإن عدم القدرة على دَمْج هذه القيم في الإدارة العامة المعاصرة يعيقُ تحقيقها؛ وبالتالي سيؤثر ذلك سلباً على جودة وطبيعة الحكومة والإدارة.

معضلة القيم العامة المتضمنة في المهام:

تُعَدُّ القيمُ العامة المتضمنة في المهام معضلةً في إدارة الأداء الحديثة؛ وذلك لكونها لا تُعَد من المهام المركزية المتطلب تحقيقها من قِبَل الهيئات الحكومية. وفي نظر كوبل هذه القيم ليست «متعلقة بمهام» (Koppell, 2003, p. 5 -72)؛ بل إنها تشبه ”تفضيلات لا علاقة لها

بالمهمة". ويمكن تعريفُ الأنشــطةِ ذات الصِّلة بأنها عمليات "تقعُ في قلب مهام المنظمة" و"ذات صلــة بمدى الاســتفادة من تقنيــات وكفاءة المنظمــة" (Koppell, 2003, p. 73). وعــلى النقيض، التفضيلات التي لا علاقة لها بالمهمة تهتم بـ "الطريقة التي تنتهجها الوكالة لتحقيق أهداف سياســتها". وهي غالباً "إجرائية بصفتها" و"تتميز بتوســعها" (Koppell, 2003, p. 73).

وبناءً على ما ذكره كوبل (Koppell, 2003)، يمكنُ أن تكون هذه التفضيلات جزءاً داخلياً لا يتجــزأ أو خارجياً لتحقيق أهداف المهمة الأساســية. وهي جــزءٌ لا يتجزأ عندما تعطينا أفضلَ النتائج للمهمة الأساســية؛ فعلى ســبيل المثال: المهمة الأساســية للوكالة الاتحادية لحماية البيئة الأمريكيــة (United States Environmental Protection Agency) هي "حماية صحة الإنسان والبيئة" (United States Environmental Protection Agency, 2012). وتقوم بهذه المهمة من خلال وضع القواعد؛ مثل الهواء النظيف؛ وَفْقاً للتفضيلات الإجرائية ذات الصلة المتعلقة بالشــفافية والمشاركة العامة التي تضمنتها وثيقة الإجراءات الإداريــة المُعدَّلة لعام ١٩٤٦م. ويمكن القــول بأنَّ هذه الإجراءات قلَّلتْ من الدعاوى؛ مما أدى بــدوره إلى قواعــد أفضل، وبالتالي فهــي جزءٌ لا يتجزأ من إنجــازات الوكالة الاتحادية لحماية البيئة الأمريكية المتعلقة بمهامها الأساسية.

وقد تكون التفضيلاتُ غير المتعلقة بالمهمة الأساسية خارجيةً بالنظر إلى تحقيق الأهداف المهمة الأساسية للوكالات. وفي هذه الحالة؛ فإنها:

١- لا تدعم تحقيقَ الأغراض المركزية، والأنشطة الأساسية، وسبب وجود الهيئات والبرامج.

٢- لا علاقة لها بالكفاءات والتقنيات الخاصة بالوكالة.

٣- تشجيع التفضيلات التي هي خارجة عن المهام التنظيمية، وفي أحيان قد تُعرقلها.

٤- يتمُّ فرضها على جميع الهيئات في صيغةٍ واحدة للجميع؛ إذ لم يتم تفصيلها إســتراتيجياً للمهمات الفردية.

٥- غير مدعومة بالضرورة من قِبَل قادة الوكالة والموظفين.

لا ترقــى جميــع التفضيلات إلى مســتوى القيم العامــة. وفي حين أن تلــك التي ترقى

إلى مســتوى القيم العامة تكون عادةً على ارتباطٍ مع ســمات النظام السياسي أو الأهداف السياســية الكلية. وتتمتع بشرعيتها بحكم صبغتها الرســمية؛ لارتباطها بالعمل الحكومي النظامــي و/أو لوجــود قاعدة عريضة تقبلها على نطاقٍ واســعٍ في مجال الممارســة المهنية والاجتماعية والاقتصادية، أو السياسية؛ فهي موجودة في الدساتير والقوانين العامة، والأوامر التنفيذية، والأحكام القضائية، والأنظمة واللوائح التي تُسَــيِّرُ أعمال وكالة رسمية، وكذلك في قيم النظام السياسي (Rohr, 1978; Rosenbloom, 2012a, 2012b)[1]. إنَّ قانون السياسة البيئيــة الوطنية للعام ١٩٦٩م (Environmental Policy Act National)، والذي يتطلبُ من الهيئات الاتحادية إصدارَ تقارير عن الأثر البيئي للإجراءات التي لها أثرٌ بشكلٍ كبير على البيئة؛ حيث يهدفُ إلى تعزيز أهداف السياســة الكلية؛ لإيجاد "سياسة وطنية تُشجِّع على الانسجام المثمر بين الإنسان وبيئته. [...] وكذلك تعزيزُ الجهود التي بدورها تمنع أو تقضي على الضرر الذي يلحقُ بالبيئة والمحيط الحيوي، ويحفز عوامل صحة ورفاهية الإنسان [...] ويــثري معرفتنا بالأنظمة البيئية والمــوارد الطبيعية المهمة للوطن [...] (Government of the United States, 1970). وقد لاحَظَ فان ريزن (Van Ryzin, 2011) وكذلك ويتشوسكي وموينيهــان (Wichowsky and Moynihan, 2008) أنَّ هذه الصفات والسياســات على ارتبــاطٍ بمدى الثقة في الحكومة، و"نتائج المواطنة" لها أهمية كبيرة في الديمقراطية الفعَّالة. وتشــتمل هذه النتائج على رأس المال الاجتماعي، والفعالية، والمشاركة السياسية، والمشاركة المدنية. وعلى ســبيل المثال: حرية المعلومات تتعلقُ بسَــمة الشفافية في النظام السياسي، وهو ما يعزِّز المســاءلة والمواطنة المستنيرة؛ بل هي قيمةٌ خارجيةٌ لعددٍ هائلٍ من الهيئات، باستثناء إدارة الأرشيف والسجلات الوطنية.

ليس هنالك دائمــاً خطٌّ فاصلٌ واضحٌ بين القيم العامة الخارجية للمهمة من التفضيلات الأخــرى أو غــير المتعلقــة بالمهمة. وهنا؛ من المهــم التمييز بين ما هــو خارجي من جهة وما هو فوقي؛ الموظفون بدلاً من الإدارة التنفيذية، والنشــاط الداعم للمهمة؛ مثل: إدارة الموارد البشرية، ووَضْع الميزانيات، وتقنية المعلومات. إنَّ الأنشطة والعمليات التي تسهم في قدرة الوكالة على تنفيذ مهمتها الأساسية هي جزءٌ لا يتجزأ، وليست دخيلةً. ومع ذلك؛ فإن التمييزَ بين الاثنين قد يكون من الصعب أو المستحيل أحياناً. على سبيل المثال: تنوُّع القوى العاملــة هل هو مكونُ دَعْــمٍ مهم لإدارة الموارد البشرية لجميــع أو بعض الهيئات أو هو

مظهر من مظاهر القِيَم الخارجية من مبدأ تكافؤ فرص العمل، هذا تساؤلٌ مفتوح ومحور الكثير من الأبحاث عن البيروقراطية التمثيلية (Dolan and Rosenbloom, 2003). ومع ذلـك؛ فإن التمييز حاصلٌ إلى حَدٍّ معقولٍ عموماً وبشــكلٍ جيد وأســاسي، وهو كذلك مهمٌّ للمحورين المختلفين: الإدارة العامة والإدارة العامة التنفيذية.

القيمُ الأمريكيةُ العامةُ الخارجيةُ للمهمةِ:

ســيكون من الصعب إنشاء قائمةٍ شاملةٍ من القيم العامة الخارجية في الإدارة الاتحادية في الولايــات المتحــدة الأمريكيــة. ومع ذلــك؛ فإنه بالنظــر إلى قانون حريــة المعلومات (Freedom of Information Act, 1996)، وقانون السياســة البيئية الوطنية (National Environmental Policy Act)، نَجِــدُ قائمةً توضيحيةً من القيم العامة الخارجية للمهمة بشأن سمات النظام والأهداف السياسية الكلية.

سماتُ النظامِ السياسي (أمثلة):

أ- النظام الأساسي:

- قانون الإجراءات الإدارية (Administrative Procedure Act, 1946): مشاركة الجمهور وأصحاب المصلحة في وَضْع القواعد والشــفافية والنزاهة في التقاضي الإداري، والمســاءلة، والالتزام بسيادة القانون؛ من خلال المراجعة القضائية لإجراءات الوكالة.
- قانون اللجنة الاستشــارية الاتحاديــة (Federal Advisory Committee Act, 1972): تمثيلُ الجهاتِ المعنية والمشاركة في صُنْع القرار في الوكالة.
- قانون الخصوصية (Privacy Act, 1974): حماية الخصوصية الشخصية الفردية.
- قانون الحكومة تحت الشمس (Government in the Sunshine Act, 1976): شفافية اتخاذ القرارات من قِبَل مجالس وهيئات متعددة الأعضاء.
- قانــون تقنــين التفــاوض (Negotiated Rulemaking Act, 1990): مشــاركة أصحاب المصلحة المباشرة في كتابة القواعد الإدارية الموضوعية (التشريعية).
- الانفتــاح يُعــزِّز الفعاليــة في حكومتنــا الوطنيــة. قانــون الحوكمة المفتوحــة (Open

(Government Act, 2007): تحسين الشفافية تحت قانون حرية المعلومات (Freedom of Information Act).

ب- الأوامر التنفيذية (خاضعة لإلغاء وتعديل لاحق):

- **١٢٨٦٦ (١٩٩٣):** المبــادئ التوجيهية لوضع القواعد العامة، والحصول على وجهات نظر الدولة، الحكومات المحلية، والحكومات القبلية.
- **١٣١٣٢ (١٩٩٩):** الفيدرالية الحيوية.
- **١٣٥٧٦ (٢٠١١):** حكومة تتسمُ بالكفاءة والفعالية، وخاضعة للمساءلة.
- **١٣٥٧٩ (٢٠١١):** المراجعة الدورية للأنظمة من قِبَل وكالات تنظيمية مستقلة.
- **١٣٦١٠ (٢٠١٢):** تحديد وتقليص الأعباء التنظيمية.

ج- القرارات القضائية:

- غولدبرغ ضد كيلي Goldberg v. Kelly (1970): الإجراءات القانونية الإجرائية في إدارة الرعاية الاجتماعية.
- شركــة ســندريلا Cinderella للتوظيف والتشــطيب المدرسي، ضد لجنــة شركة التجارة الاتحاديــة (١٩٧٠): تعزيز المبادئ والحياديــة في الفصل في عملية صُنْع القرار في الوكالة الاتحادية.
- المواطنــون للمحافظة على منتزه أوفرتون Overton ضــد فولبي Volpe (1971): يعزز سيادة القانون في الإجراءات التقديرية للوكالة.
- ماثيــوز Mathews ضد الدريــدج Eldridge (1976): هيكلٌ من الإجــراءات القانونية الإجرائية في إدارة شبكة الأمان.
- الرويد Elrod ضد بيرنز Burns (1976): جعل الفصل موظفي القطاع العام الأكثر حزبية غير دستوري.
- هارلــو Harlow ضد فيتزجيرالد Fitzgerald (1982): مســؤولية موظفي الإدارة العامة التنفيذية "عن الأضرار الدستورية".

- مجلــس التعليم في كليفلاند ضد لاودرميــل (1985) Loudermill: الإجراءات القانونية الإجرائية في فصل موظفي الخدمة المدنية.
- روتــان Rutan ضد الحــزب الجمهوري في ولاية إلينويز الأمريكية (١٩٩٠): جعل الانتماء لحزب ســياسي أساساً غير دســتوري بمقدوره التأثير على إجراءات شؤون الموظفين، والتي تؤثر على معظم موظفي القطاع العام.

د- دستور الولايات المتحدة الأمريكية:

- **المادة الأولى**، البند ٩ (يجب نَشْر كشــف حســاب وقائمة بجميع إيرادات ونفقات جميع الأموال العامة من وقتٍ لآخر): الشفافية.
- **المادة الثانية**، البند ٣ (الرئيسُ "يجب الحرص على تنفيذ القوانين بأمانة"): سيادة القانون.

الأهداف السياسية الكلية (أمثلة):

أ- النظام الأساسي:

- قانون تنظيــم المرونة (١٩٨٠)، وقانون تنظيم الأعمال التجاريــة الصغيرة؛ لإنفاذ العدالة (١٩٩٦): تقييم الآثار السلبية لإجراءات الوكالة على الشركات الصغيرة والحكومات.
- قانــون الحَدِّ من الأعمال الورقيــة (١٩٨٠، ١٩٩٥): الحدُّ من أعباء الوكالة المرتبطة بجمع المعلومات من الكيانات الخاصة.
- قانون تقييم أثر الأنظمة والسياســات على الأسرة (١٩٩٨): النظر في أثر إجراءات الوكالة على بنية الأسرة.

ب- أوامر تنفيذية (خاضعة لإلغاء وتعديل لاحق):

- **١٢٦٠٦ (١٩٨٧):** تأثير قواعد وإجراءات الوكالة المقترحة على بنية الأسرة.
- **١٢٨٧٣ (١٩٩٣):** تقييم الجوانب البيئية للسِّلع والخدمات التي تم شراؤها.
- **١٢٨٩٨ (١٩٩٤):** العدالة البيئية.
- **١٣١٠١ (١٩٩٨):** إعادة التدوير وتقليل النفايات.

- **١٣١٤٨ (٢٠٠٠):** نُظُم الإدارة البيئية (على سبيل المثال: الحد من التلوث).
- **١٣٤٢٣ (٢٠٠٧):** شراء السلع والخدمات وارتباطها بالحفاظ على البيئة.
- **١٣٥٢٤ (٢٠٠٩):** شراء المنتجات الصديقة للبيئة (على سبيل المثال: كفاءة الطاقة، إعادة التدوير... إلخ).
- **١٣٦٢١ (٢٠١٢):** التميُّز التعليمي للأمريكيين من أصولٍ أفريقية.

ج- القرارات القضائية:

- وزارة الدفاع ضد دائرة العلاقات العمالية الاتحادية (١٩٩٤): حماية الخصوصية الشخصية بموجب قانون الخصوصية، وقانون حرية المعلومات.
- مجلس مقاطعة المُفوَّضين لمقاطعة وابونسي Wabaunsee ضد آمبر Umbehr (١٩٩٦): حماية الحق بحرية التعبير للمتعاقدين مع الحكومة.
- الأرشيف الوطني والسجلات الإدارية ضد فافيش Favish (٢٠٠٤): حماية الخصوصية الشخصية تحت قانون حرية المعلومات.

د- دستور الولايات المتحدة الأمريكية:

- المادة السادسة، الفقرة ٣ (لا يجوز أبداً اشتراط إجراء امتحان ديني باعتباره المؤهل لتولي أيِّ منصب أو مسؤولية عامة في الولايات المتحدة): الحرية الدينية.
- التعديلات المختلفة التي تكفل الحقوق المدنية والحريات، وخصوصية المعلومات واتخاذ القرار، والمساواة في التمتع بحماية القانون.

وتُمكِّن هذه القِيَم الخارجية للمهمة وغيرها مجتمعةً الحكومة من إعطاء نفوذٍ للوكالات في المجال القانوني والتنظيمي، والتوظيف، والموارد المالية؛ من أجل السعي إلى تحقيق الأهداف التي هي خارجةٌ عن الأهداف الرئيسية التي أُنشِئَت ومُكِّنَت من أجلها هذه الوحدات الإدارية[٢]. وهي كذلك تُمكِّن الحكومة من استخدامِ الإدارة العامة كأداةٍ ليس فقط لتحقيق النتائج المهمة الأساسية؛ ولكن أيضاً من أجلِ الإسهام في تحقيق مجموعةٍ متنوعةٍ من أهداف النظام السياسي، وكذلك أهداف السياسة الكلية. وهي أيضاً تحدد المكونات الأساسية للأنظمة الإدارية وما يقوم به موظفوها على مستوى الدولة، وعلى

مســتوى الأنظمة المحلية. وهي بذلك تسهم بشــكلٍ كبيرٍ في تعريف ماهية الإدارة العامة التنفيذية.

السياسـات المؤسسية للقِيَم العامة الخارجية للمهمة:

إن القيمَ العامة مشـحونةٌ سياسـياً ســواء كانت خارجية عن المهمة أو غير ذلك؛ ففي الولايــات المتحــدة الأمريكية يتــمُّ فرض هذه القيم عــلى الإدارة العامة من قِبَل الرؤســاء وكونغــرس الولايات المتحــدة الأمريكية في كثيرٍ من الأحيان كجزءٍ مــن محاولة الفصل بين الصلاحيات؛ بســبب النزاع على الإجراءات الحكومية والرغبات الإجرائية؛ ففي عام ١٩٤٦م، وَضَعَ كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية نفســه وجهــاً لوجه مع البيروقراطية الفيدرالية؛ بســبب سَنِّه قانون الإجراءات الإدارية (Administrative Procedure Act)، والذي يدعو الهيئات الحكومية إلى إعادة تنظيم نفســها، ويدعو اللجان إلى ممارسة "المراقبة المستمرة"، التي تُعرَف من قِبَل بعض الأعضاء بـ "الرقابة"، على الهيئات والبرامج في إطار اختصاصاتها، وكذلك الاستحواذ على المزيد من السيطرة على مراقبة إنفاق الهيئات على مشاريع الأشغال العامة (Rosenbloom, 2000). وقد جَلَبَت هذه التدابير المزيد من الشفافية على النشاط الإداري. وســعى كونغــرس الولايات المتحدة الأمريكية إلى رَبْــطِ الهيئات بالجهات التابعة لهــا تنظيميًّا؛ وذلك لهــدفٍ تشريعي وعلى الأخصِّ لهدف تحديــد الأدوار. وقد اعتُبِرَ هذا القانون بمثابة "وثيقة حقوق لمئات الآلاف من الأمريكيين الذين شــؤونهم يتمُّ التحكم بها وتنظيمها بطريقة أو بأخرى من قِبَل وكالات الحكومة اتحادية الشــؤون" (United States Congress, 1946, p. 2190; Rosenbloom, 2000, p. 38). وقَّــع الرئيسُ هاري ترومان Harry Truman قانــون الإجراءات الإدارية، الذي عارضته بعضُ الهيئات؛ ولكن بدَعْمٍ من النائب العام، توم كلارك Tom Clark، ومكتب الميزانية، على الرغم من أنَّ الأخير أعرب عن قلقــه من أنها تعكسُ وجهة النظر "القانونية بدلاً مــن التفكير الإداري" (Brazier, 1993, p. 329; Rosenbloom, 2000, p. 35). ووَقَّــعَ الرئيــس لينــدون جونســون Lyndon Johnson قانون حرية المعلومات على الرغم من أنه كان يعتقدُ أن مشروع القانون سوف يكون ضد مصلحة إدارته (Warren, 1982, p. 180). على النقيض من ذلك، رفض الرئيس جيرالد فورد Gerald Ford تعديلات رئيســية على قانون حرية المعلومات في عام ١٩٧٤م؛ فقط ليستعرض صلاحياته أمام كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية.

وبالمثل، يمكن للرؤســاء اســتخدامُ أوامر تنفيذية، مثل تلك المذكورة في وقتٍ سابق من التعامل مع المســائل البيئيــة؛ لدعم العمليات الإدارية بالقيم العامــة الخارجة عن المهام، ولتوســيع نطاق الحكومة. وفي كثيرٍ من الأحيان يُوَاجَهُ مثل هذا بمعارضةٍ شــديدةٍ من قِبَل كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية؛ فعلى ســبيل المثال: في أبريل ٢٠١٢م، إحباطٌ الرئيس الأمريــكي بــاراك أوباما أدى به إلى القول: «إذا رفض كونغــرس الولايات المتحدة الأمريكية التحرك؛ فإننا سوف نستمرُّ في بَذْل كلِّ ما في وسعنا للعمل بدونهم» (Savage, 2012). وفي ســبتمبر من العام نفســه، وبالرغم من انتقادات حزبية كبيرة في كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، أصدر الرئيسُ الأمر التنفيذي رقم ١٣٦٢٧؛ لتعزيز الحماية لمكافحة الإتجار بالبشر في العقود الاتحادية.

كما يلعبُ القضاء الاتحادي دوراً رئيسياً في الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية؛ حيــث يقوم بفرض القيم العامــة الخارجية للمهمة في الإدارة؛ من خــلال تحديد الحقوق الدســتورية للأفراد الذين هــم على اتصال مــع الهيئات المختلفة كعملاء أو مســتخدمين أو موظفــين أو ســجناء أو مرضى أو مقاولــين (Rosenbloom *et al.*, 2010). ومن ضمن الجهود المبذولة لمعالجة انتهاكات الحقوق الدستورية، أخذت محاكمُ المقاطعات الفيدرالية بزمام المسؤولية، وذلك بالسيطرة على سجن الولاية، ونظم المدارس العامة المحلية، والمرافق العامــة للصحــة النفســية، وعملية الترويج للوظائــف والتوظيف في ظــل مجتمع متعدد الأعــراق. قامــت المحاكم أيضاً بالكثير؛ لتحديد نطاق المســؤولية عن الأضرار الدســتورية ونطــاق المراجعة القضائية للعمل الإداري للموظفين العموميين والمقاولين. إن عملية وضع القواعــد الإداريــة، والمقاضاة، والتنفيذ تتأثر بشــكلٍ كبير بالقــرارات القضائية في ما يخص الشــفافية، والخصوصيــة، ومجموعةً كبــيرةً من أنظمة القانــون الإداري. وقد كان القضاء نشــطاً جداً في تضمــين الإدارة العامة بمبادئ مثل: العملية الدســتورية الإجرائية الواجبة، وحماية متســاوية، والحقوق المتضمنة بالفصل الأول من الدستور، والتي يمكن القول عنها أنها دخلت مرحلة "الشراكة" مع الإداريين (Bazelon, 1976).

هل يستطيعُ مجتمعُ الإدارة العامة خَلْقَ قيم خارجية عامة للمهمة؟

إنَّ الرغبة في القيم الخارجية العامة للمهمة أمرٌ جدلي بطبعه. البروفيسور ستيفن كيلمان Steven Kelman، القيــادي في حركة الإدارة العامة، يعارضُ ترســيخها من ضِمْن العمليات

المناطــة بالوكالــة. ويؤكدُ أنه، "عندما نحاول أن نفعل كلَّ شيء، ينتهي بنا المطاف إلى فعل لا شيء." (Kelman, 2011). وبالمثــل، يتســاءل نخبةٌ من أبرز الباحثين في القانون الإداري عن العبء التراكمي الذي فرضته هذه القيم على الدور المناط بالوكالة، ويدعون إلى تحليل الأثــر التنظيمي" [...] لتقرير المواصلة في مثل هذه المتطلبات من عدمها (Strauss *et al,* 1995, p. 217). وفي الوقت نفسه يتبَنَّى باحثون آخرون موقفاً أقل حِدَّةً عند الجدل حول عدم إقحام قيمةٍ معينة على الإدارة؛ فعلى سبيل المثال: هناك نقاشٌ محتدمٌ حول الرغبة في اســتخدام تحليل التكلفة والعائد والجلسات المفتوحة في الإدارة التنظيمية (Coyle, 1995; Strauss *et al,* 1995, p. 1-950; Shapiro, 2010; May, 1997). ويتضمنُ النقاشُ بشكلٍ أوســع مســألة ما إذا كان يمكن فرضُ هذه القيم من قِبَل مجتمع الإدارة العامة من باحثين وممارسين وأكاديميين ممارسين (انظر: Lynn, 2009; Moynihan, 2009 للاطلاع على بعض أوجه النقاش).

وقد نوقش هذا الســؤال الســاخن في بداية ظهور "الإدارة العامــة الجديدة" في أواخر الســتينيات والسبعينيات الميلادية. وقد خرج مؤتمر مينبروك Minnowbrook، ١٩٦٨م بما يســمى الإدارة العامة الجديدة، والتي دَعَت ممارسي الإدارة العامة إلى اســتغلال مناصبهم؛ لتعزيز العدالة الاجتماعية، والتي تَمَّ قبولها الآن من قِبَل العديد على أنها "الركيزة الثالثة" من الإدارة العامة، جنباً إلى جنب مع الاقتصاد والكفاءة (Frederickson, 2010). وعلى الرغم من التعريــف المعيب للعدالة الاجتماعية؛ فإن تعزيز العدالة الاجتماعية يعني اســتخدام الإدارة العامة باعتبارها وســيلةً لتحسين ظروف الفئات المحرومة سياسياً واقتصادياً، وجَعْلِ الحكومــة أكثر شــمولاً (Rosenbloom, 2005; Savra and Brunet, 2005). تومســون (Thompson, 1975, p. 66) هاجــم بشــدة الجهــود الرامية إلى فَــرْض هذه القيمة على الممارسات الإدارية العامة، معتبراً إياها "سرقة لسيادة الشعب".

وقد يكون النقدُ القاسي الذي وجهه تومســون بشــكلٍ واســع النطاق لــلإدارة العامة الجديــدة قد تجاوز لُبَّ النقاش؛ ولكنه في الوقت نفســه طرح ســؤالين شرعيين بقيا بدون جوابٍ إلى يومنا الحاضر؛ **أولاً:** هل الإدارة العامة كمهنة مثل القانون أو الطب تفرضُ على ممارســيها قِيَماً ومعايير أخلاقيةً معينةً؟ بالتأكيد؛ إذ إن الجمعيات مثل الجمعية الأمريكية

لــلإدارة العامــة (American Society for Public Administration) قــد قامت بوَضْع قواعد أخلاقيــة (Ethical codes) (American Society for Public Administration, 2012). ومع ذلك؛ على عكس القانون، والطب والمهن الأخرى، لا يوجد ترخيص أو عضوية مطلوبة لمثل هذه الجمعيات؛ لممارسة الإدارة العامة. ولا يمكنُ للجمعية الأمريكية للإدارة العامــة أن تؤدب أعضاءها عــن الانتهاكات الأخلاقية أو ســوء الإدارة. إنَّ القيم الخارجية العامــة للمهمــة وأول "ركنين" مــن أركان الإدارة العامة يعاقبُ عليها رســمياً في التشريع الرســمي والتنفيذي والعمل القضائي. ومع ذلك؛ فليس هذا هو تصرف الكثير من مجتمع الإدارة العامــة الذيــن يرون أن الالتزام بالوظائف العامة والأخــذ بمجموعة من القِيَم التي ليس بالضرورة أن تجد طريقها إلى العَلَن أو اللوائح الرسمية؛ فعلى سبيل المثال فقد أدرجت الجمعيــة الأمريكية لــلإدارة العامة قانون الأخلاق والذي تضَمَّنَ تشــجيع "الآخرين طوال حياتهم المهنية؛ للمشــاركة في الأنشــطة المهنية والجمعيــات" (American Society for Public Administration, 2012)[٣]. حاليــاً؛ فــإن تحفيــز الخدمة العامــة تقف جنباً إلى جنبٍ مع العدالة الاجتماعية باعتبارها قيمةً خارج المهمة، والتي يرى كثيرون وصفها جانباً من جوانب الاحتراف.

ثانيــاً: إذا كانت الإدارةُ العامةُ مهنةً؛ فإنها مهنة الحكومة (Chapman, 1959). وعلى هذا النحو، هل يمكن للجهات الخاصة أن تخلق قيمها أو يجب أن يتم إنشــاؤها من خلال الإجراءات الحكومية و/أو الممارسة الطويلة الأمد المقبولة؟

في الديمقراطيــات، تُعَدُّ الإدارةُ العامة أقلَّ أهميةً في نهاية المطاف أمام الناخبين؛ ولكنها تخفف آليات المراقبة والمســاءلة، ورقابة الســلطة التشريعية. بالنســبة لمسؤولين القطاع العــام، اعتبــار الشيء من المصلحــة العامة لا يعني ضرورة الســعي إلى تحقيقه. "حكومة حــرب العصابات Guerilla government" يمكن أن تعزز المصلحة العامة؛ ولكن شرعيتها مشــكوكٌ فيها في أحســن الأحوال (O›Leary, 2006). ويمكن للعدالة الاجتماعية أن تُعززَ الإنصاف؛ ولكنها في الوقت نفســه قد تقوم بانتهاك بند حق الحماية المتساوية في الدستور الأمريكي (Adarand Constructors v. Pena, 1995).

إنَّ عــدم القدرة على حَــلٍّ هذه القضايا بشــكلٍ نهائي، يمكنُ أن يؤثر ســلباً على ادعاء

مجتمع الإدارة العامة بوجود دور مشروع لهذه القيم الخارجية العامة؛ ولكن الحدود لهذه القيم غير واضحة. فالقانون الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية يضع قيوداً كبيرةً على حرية التعبير لموظفي القطاع العام أكثر من التركيز على المواطنين العاديين والمقيمين بصفة قانونية (200-Garcetti v. Ceballos, 2006; Rosenbloom *et al.*, 2010, p.196). ويكمُنُ اللغزُ في كون أنه في حين أن النهج الأسلم لتحديد والدعوة لهذه القيم الخارجية العامة هو التشجيع الذي يتمتعُ بشكلٍ من أشكال الاعتراف الرسمي، كما أن هذه القِيَم تُعَدُّ مقاومةً للتغيير.

قياسُ القِيَم الخارجية العامة للمهمة:

قياسُ الأداء للقِيَم الخارجية العامة للمهمة يعزز الشفافية في حين يواجه العديد من المشكلات عند تقييم مدى تحقيق أهداف المهمة الأساسية (Kravchuk and Schack, 1996). على الرغم من ذلك؛ فكون ما يقيسه المرء هو عادةً ما يحصل عليه؛ إذ إن تجاهل القيم الخارجية العامة للمهمة في قياس الأداء يخاطرُ بعدم إعطاء الاهتمام الكافي للعديد من الصفات التي تحدد سمات النظام السياسي وتسهمُ في تحقيق أهداف السياسة الكلية والأداء تبعاً لأهداف المهمة الأساسية، سواءً كان من قِبَل الوكالات أو بشكلٍ فردي أو جماعي، ليس "بيت القصيد" الذي يحدد الحالة الإدارية للعمل في مجال الجودة الشاملة للحكومة والسياسة العامة.

وحقيقةُ أنَّ القيم الخارجية العامة للمهمة في كثيرٍ من الأحيان "ناعمة" يزيد الأمور تعقيداً؛ ولكن هذا لا يغطي، على مشكلة كيفية قياس هذه القيم؛ إذ إنه من الأسهل بكثير قياسُ أطنان من النفايات التي تَمَّ جمعها، وأميال من الطرق المُعبَّدة، والجرائم التي تَمَّ حلُّها، والنقل والسلامة المهنية، ومكافحة الأمراض، والعديد من الأهداف الحكومية الأخرى مقارنةً بالقيم الخارجية العامة للمهمة؛ مثل الخصوصية الفردية والعدالة البيئية. بعد ما يقرب من ٢٣٠٠ سنة من كتابة أرسطو Aristotle لكتابه الذي يحمل اسم السياسة (١٩٢٦)؛ ما زلنا نفتقر إلى تعريفٍ مقبولٍ عالمياً لـ «العدالة». وبالرغم من هذا الضعف؛ فإن وجود التدابير البديلة غالباً ما يكون أفضل من لا شيء على الإطلاق.

الأمــر التنفيذي رقم ١٣٥١٤ حول القيادة الاتحادية في الطاقة البيئية، والأداء الاقتصادي (٢٠٠٩) يُعَــدُّ مثــالاً مثيراً للاهتمام. وبناءً على هذا الأمر التنفيــذي حدَّد الرئيسُ أوباما في عــام ٢٠١٠م هدفاً لخفض انبعاثــات الغازات الدفيئة من قِبَل الحكومة الاتحادية بنســبة ٢٨٪ بحلــول عام ٢٠٢٠م. وبناءً على هذا الأمر أيضــاً وبالنظر إلى الاحتياجات ذات الصلة؛ فقد صاغت ونشرت الهيئات الحكومية خُطَطَ الاستدامة السنوية، والتي هي بالطبع مهمة خارجيــة للجميع مقارنةً مع القلة التــي تتمحور مهامهم حول الحماية البيئية. بدأ مكتب الإدارة والميزانيــة (*Budget and Management of Office*) وَضْــع بطاقــات الأداء عــلى أداء الوكالــة في ٢٠١١م. وفي يونيو ٢٠١٢م قامت وكالات الحكومة المختلفة بنَشْر بطاقات الأداء للاســتدامة والطاقة المُقَرَّة من قِبَل مكتــب الإدارة والميزانية (انظر: .Performance gov, 2012). ومــن المفــترض، أن تُحفِّز هــذه البطاقات الأداء داخل الهيئــات؛ للحَدِّ من الانبعاثات المســببة للاحتباس الحراري، حتى وإن لم تكن هذه من المهام الأساســية للوكالة أو مناقضــة لقدرتها على تحقيق أهدافها الرئيســية. (على ســبيل المثال: الحَدُّ من ســفر موظف مرغوب فيه).

سواء باستخدام بطاقات الأداء أو نهج القياسات الأخرى، يمكن للآتي أن يكون مخرجاتٍ نستطيعُ من خلالها قياس القيم الخارجية العامة للمهمة:

- **الأداء المقارن:** الكفاءة، والفعالية؛ من حيث التكلفة أفضل الممارسات، والقياس.
- **الامتثــال:** تخفيض الطاقــة، الأطنان المُعَــاد تدويرها، طلبات الحصــول على المعلومات المستجابة، الالتزام بالوقت، والشكاوى والدعاوى القضائية المرفوعة.
- **إجــراءات التحكيــم:** الكفاءة (الالتــزام بالوقت)، والإنصاف (من وجهــة نظر الطرفين)، والكفاءة (المحفوظة بالاستئناف) وتأثيرها على النظم الإدارية (الإرهاق، والملل، واستعداد للمسؤولين لاتخاذ إجراءات مثل فصل الموظفين ضعيفي الأداء).
- **رضا العملاء:** دراسات ومقارنات بين المنظمات الحكومية وغيرها.

وبشــكلٍ عام؛ فــإن قياس النتائــج يُعَدُّ أكثرَ إشــكاليةً؛ إذ إنها في الغالــب تكون خارج ســيطرة الوكالة، ومتعددة الأســباب، ومحددة للقيم العامة الفردية بدلاً من الأداء الإداري العام؛ فعلى ســبيل المثال: مقاييس الأداء الخاصــة بقانون حرية المعلومات (*of Freedom*

Act Information) تشـمل الوقت المناسب، والنسبة المئوية للطلبات المستوفاة سواءً كلياً أو جزئيـاً، ومعدلات التقاضي وقدرة الوكالة على النجـاح في الدفاع عن حجب المعلومات. إنَّ قياسَ أثر شفافية الوكالة على القيم العامة القائمة على تعزيز التعلُّم ومشاركة المواطنين أكثر صعوبة بكثير. عند النظر بشـكلٍ عام إلى بعض القيم الخارجية العامة للمهمة، بما في ذلك الشـفافية وأداء الأسرة، والعدالة البيئية - نجد أنَّ هـذا يتطلب تقييم نتائج المواطنة (*Wichowsky and Moynihan, 2008*).

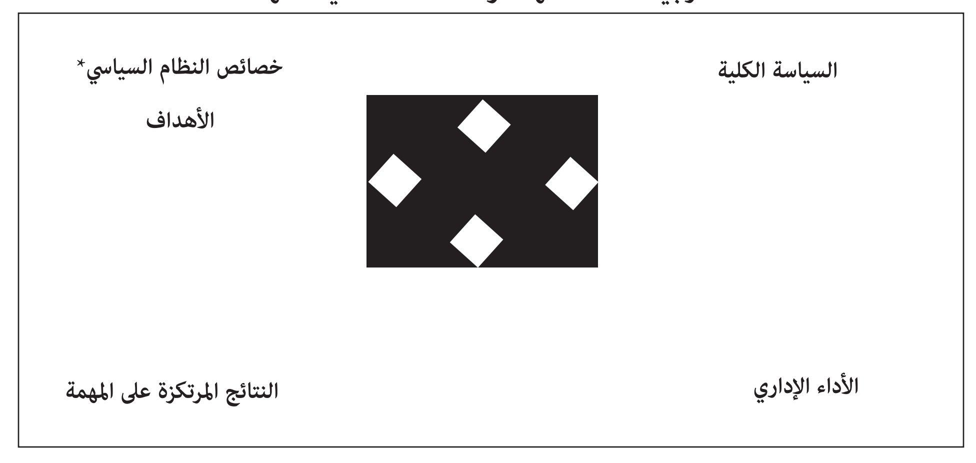
وبمنظورٍ ضيق نجدُ أنَّ تدابيرَ بعض القيم الخارجية العامة للمهمة تشبه تلك المُستَخدَمَة لأهداف المهمة الأساسية، ويمكن تلخيصها على النحو الآتي:

- **تدابير التخفيض (الحَدُّ من):** ومن الأمثلة على ذلك؛ تفكك الأسرة، والفساد العام، وانبعاث الكربون، وتوليد النفايات الصلبة.
- **تدابير الإنتاج:** ومن الأمثلة على ذلك مشاركةُ القوى العاملة الفيدرالية في الدستور، ويوم المواطنة (١٧ سـبتمبر سنوياً) (*Office of Management and Budget, 2012*)، والعقود المُخصَّصة للـشركات الصغيرة، والوفاء بمسـتلزمات قانون حرية المعلومات، والاسـتقرار الأسري.
- **الثقة في الحكومة:** مسوحات.
- **تدابير السَّـعادة الوطنية الإجمالية:** استخدام المسوحات والبيانات الإحصائية، ومقاييس لتقييم الحالة الاقتصادية والبيئية والجسـدية والعقلية، والاجتماعية، والسياسية، ومكان العمل مـع التركيز على محددات مثل: الديون الاسـتهلاكية، والتضخم، وتوزيع الدخل، والتلوث والضوضاء والازدحام، والصحة العامة، والاكتئاب، والبطالة، والشكاوى من مكان العمل والدعاوى القضائية، ومعـدلات الطلاق، والصراعات الداخلية، ومعدلات الجريمة، والحرية الفردية، والصراعات الخارجية (Wikipedia, 2012).

ووَضْعُ تدابير متفق عليها للقيم الخارجية العامة للمهمة لا يؤدي إلى إيجاد حلول بشكلٍ تام لصعوبات القياس. وكما هو الحال بالنسبة لأهداف المهمة الأساسية، وإعطاء الأولويات للقيـم والتعامـل مع المفاضلة بينها هو أيضاً محلُّ نظر. حتـى الآن، يبدو أنَّ بطاقة الأداء المتوازن هي النهج المُفضَّل لتقييم الأداء المُتعلِّق بمهام غير متناسـقة وغير مرتبة. ويتطلبُ

هذا الأمر الاهتمام بـ «المحركين للأداء المستقبلي» في دورات قياس وتقييم الأداء السنوية أو الأكثر من سنوية (Kaplan and Norton, 1996, p. 8). وبالنسبة لقطاع الأعمال؛ فهذا قد يشملُ تدابير "مالية، والعملاء، والعمليات التجارية الداخلية، والتعلم والنمو" (Kaplan and Norton, 1996, p. 8). الحفاظ على جميع هذه المكونات في حالة توازن في كلِّ وقتٍ يُعَد أمراً غير مطلوبٍ. ويمكنُ استخدام نهج قياس مختلف لكلِّ عنصر على حِدَة؛ بما في ذلك حتى بطاقات الأداء للإشارة الضوئية الخضراء - الصفراء والحمراء (Rosenbloom, 2007). وفي حالِ كان أداء المنظمة ضعيفاً في فئةٍ واحدةٍ أو أكثر؛ فإنه ينبغي عليها أن تتخذ إجراءات تصحيحية. وبطاقة الأداء التي تشملُ كلاً من القيم الخارجية للمهمة والمهام الأساسية للأداء يمكن أن تبدو كما في الشكل ١-١.

الشكل (١-١)
بطاقة أداء مهام تشتملُ على كلٍّ من القيم
الخارجية العامة للمهمة والأهداف الأساسية للمهمة



* يتمُّ قياسُ كل فئة في الدورة نفسها؛ للتأكد من عدم تجاهل أيِّ برنامج من برامج الوكالة لكامل القِيَم، والأهداف التي يكون هذا البرنامج مسؤولاً عنها.

الخاتمة: وَضْعُ أداء المهمة الأساسي في مكانه الصحيح:

إنَّ نتائج المهمة الأساسية ليست كلَّ شيءٍ ولا الشيء الأوحد في الإدارة العامة؛ فهي تتأثرُ بشكلٍ واضحٍ بسمات النظام السياسي، وقد أشارت المحاكمُ الأمريكية إلى ذلك في كثيرٍ

من الأحيان؛ على سـبيل المثال: ففي قضية ستانلي ضد ولاية إلينويز Stanley v. Illinois (1972)، لاحظت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية ما يلي:

> يعترفُ الدسـتورُ بالقيم الأسـمى أكثر من اعترافه بالسرعة والكفـاءة؛ ففي الواقع، يمكن القولُ إلى حدٍّ ما أن وثيقة الحقوق العامة، وفقرة الضمانات الإجرائية وُضِعَتْ لحمايـة القيم الهَشَّـة للمواطنين الضعفـاء؛ لإزالة القلق مـن التعجرف في تحقيق الكفـاءة والفعالية التـي قد يتصفُ بها بعض المسـؤولين الحكوميين المحبين للثناء، أو حتى الموظفين العاديين.

وفي قضيـة هاميلتون ضد لوف Hamilton v. Love (1971)، نَحَّتْ محكمةُ المقاطعة الاتحادية جانباً مشـكلة المقايضـات بإعلان أنَّ "عدم كفاية المـوارد لا يمكن أبداً أن يكون مـبرراً كافيـاً للدولة من حرمان أيِّ شـخصٍ مـن حقوقه الدسـتورية. إذا كانـت الدولة لا تسـتطيع الحصول على الموارد اللازمة لاحتجاز الأشـخاص الذين ينتظرون المحاكمة وفقاً للحَدِّ الأدنى للمعايير الدسـتورية؛ فإن الدولة ببسـاطة لا تستطيع احتجاز هؤلاء الأشخاص. وفي قضية جوردن ضد غاردنر Jordan v. Gardner (1993)، أكَّد قاضي محكمة الاستئناف أنَّ "المفتـش الذي يفكر بطريقة أحادية هو عبارة عـن وحش، على الرغم من كونه يؤدي واجبه."

موظف أمريكي لطيف يمكن أن يكون وحشـاً شرسـاً؛ مثل حراس مخيمات الاعتقال؛ إذا لم يفكر في عواقب أفعاله [...] إن نصف الوحشـية التي جَرَت على مَرِّ التاريخ كان سـببها ضمـير موظفـي الدولة. إنَّ أقـل ما يمكن أن تُوصَـف به البيروقراطية هو كونها غاشـمةً إذا كان الموظف لا يرفع عينيه عن مهمته، وينظر إلى الإنسان الذي كان لهذه البيروقراطية تأثير عليه.

أهداف السياسة الكلية تخدمها القيمُ العامة الخارجية للمهمة؛ مثل: الاستدامة البيئية، والعدالة البيئية والتي هي أيضاً من دون شك لها أهميةٌ كبيرة.

ولقد انهارت النظرةُ الضيقة لحِقبة الثلاثينيات الميلادية لعقيدة الإدارة العامة؛ بسـبب رفضهـا الاعتراف أنَّ المخاوف السياسـية هي جـزءٌ لا يتجزأ من الناحيـة النظرية الإدارية والممارسـة (انظـر: Waldo, 1948; Appleby, 1949). قبل ثلاثين عامـاً، تَمَّ تَبَنِّي وجهة

النظر الخاصة بالإدارة العامة، والتي كان لها قبولٌ على نطاقٍ واسع بعد ذلك، والتي تشتملُ علـى الأقل على ثلاث وجهـات نظر متضمنةً فصـل الولايات المتحـدة الأمريكية لكلٍّ من السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية: الإدارة، والسياسة، والقانون (Rosenbloom, 1983)[٤]. وفي وقت لاحق؛ عندما تَمَّ استخدامُ هذا الإطار خارج الولايات المتحدة الأمريكية، وجـدت أنَّ جميـع الحكومات لديها هـذه الوظائف إلا إنها قد يتمُّ تكوينها؛ لتشـارك كل السـلطات الثلاث في الإدارة العامة. كما أورد البروفيسـور راديـن Radin في تحَدِّي حركة الأداء (Challenging the Performance Movement, 2006, p. 9)؛ أنـه مـع تركيزهـا الشديد على الأداء، يمكنُ للإدارة العامة أن تخرج عن السياق العام للقيم الحكومية وتحتلُّ نطاقـاً ضيقاً في الإطار النظري والعملي للإدارة العامة إذا فشـلت في الاعتراف [...] بوجود أهداف معقدة للعمل العام، والاكتفاء بنتائج الكفاءة. على الرغم من صعوبة قياس القيم الخارجية العامة للمهمة؛ فإنَّ هناك مخاطرةً في عدم دمجها في الإدارة العامة المعاصرة ذات الأداء العالي تعوق تحقيقها، وهذا بدوره يؤثر سـلباً على نوعية وطبيعة الحكومة والإدارة، ويقلل من فرص تحقيق الأهداف الكلية للسياسة.

ملاحظات:

يستندُ هذا الفصل على روزنبلوم (Rosenbloom, 2012a, 2012b) و(Baehler *et al.*, 2014)

١. روهـر (Rohr, 1978, p. 6 - 65) يحـدِّدُ قيـم النظام باسـم «المعتقدات، والمشـاعر، والمبـادئ المتبنـاة لعدة أجيال من قِبَل الأكثرية السـاحقة من النـاس، وهي في الوقت نفسـه من ضمن القانون العام» كتابات وخطابات القادة السياسـيين المتميزين، وآراء العلماء وتفسيراتهم التاريخية لتاريخ الأمة، والأعمال الأدبية من جميع الأنواع، والخطب الدينية، والخطب الوطنية.

٢. كـما ذُكِـر سـابقاً فيـما يتعلـقُ بـإدارة الأرشـيف والوثائـق الوطنيـة National Archives and Records Administration، يمكـن أن تُشـكِّل القيـم العامـة الخارجيـة للمهمـة الركيـزة الأساسـية لبعـض هـذه الهيئـات؛ على سـبيل المثـال: الأوامـر التنفيذيـة حـول البيئـة تُعَدُّ مهمـة مناطـة بوكالة حمايـة البيئة.

٣. الدراسـات حول دوافع الخدمة العامة لا تُظهِر ارتباطاً بشـكلٍ قاطع لهذه الدوافع

مــع الأداء أو ما إذا كان الأداء الناجح يُولِّد الدافع للخدمات العامة. انظر: بتروفســكي (Petrovsky, 2009).

٤. الطبعة الرابعة من النص الذي قدمته مع Robert Kravchuk وClerkin Richard.

Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector (1998) الذي يقوم على أســاس هذا الإطار، تَمَّ اختياره من ضمن الكتب الخمســة الأكثر تأثيراً في المجال، والتي نُشِرَت مــن عام ١٩٩٠م إلى عام ٢٠١٠م. انظر: كاسدان (Kasdan, 2012).

الفصل الثاني
أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية
السَّعي الحثيث من أجل التعاون التنظيمي

* جون جراهام

المقدمة:

مــن العام ٢٠٠١م وحتى العــام ٢٠٠٦م، عملتُ مع الرئيسِ جــورج بوش الابن؛ حيث كنــتُ « قيصر التنظيم» (وهي عبارة صِيْغَت من قِبَل صحيفة نيويورك تايمز)، وهو ما كان معروفاً ســابقاً لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، باســم مدير مكتب الإعلام والشؤون التنظيميــة (*Affairs Regulatory and Information of Office*) داخــل مكتب الولايات المتحــدة الأمريكية لــلإدارة والميزانيــة (*Budget and Management of Office*). كانت مهمتــي الإشراف على اللوائح الجديدة التي أصدرتها إدارات مجلس الوزراء؛ لضمان عملية تقييم الأثر إن وُجِدَت (عادةً، تحليل التكاليف والمنافع) والتي تتمُّ من أجل دعم المقترحات (Graham, 2008)؛ ولكننــي أُعطِيْتُ أيضاً مهمةً مثيرةً للاهتمام وغير معتادة لمدير مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية، وهي: أن أذهب إلى أوروبا وأُعزِّز المزيد من التعاون التنظيمي بين الاتحاد الأوروبي وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية الفيدرالية.

مــع هذه المهمة غير المتوقعة، لم أكن أمارس مهــام وزارة الخارجية، أو الممثل التجاري للولايــات المتحــدة الأمريكية، أو مجلس الأمن الوطني. في الواقــع، كان كبارُ الموظفين من هذه المنظمات هم الذين حثُّوني على تولِّي هذه المهمة، وساعدوا في تحديد مهمتي، وتحديد بعض توقعات الأداء لمهمتي.

في هــذا الفصــل، أشــاركُ تجربتي لعدة ســنوات في هــذا الجهد. ومــا تعلمته هو أنَّ هيــاكل الاتحــاد الأوروبي وحكومــة الولايــات المتحدة الأمريكيــة الفيدراليــة تختلفُ في بعــض النواحــي الأساســية التــي تُثَبِّــطُ التعــاون التنظيمــي (Majone, 1990). وعلى الرغــم من هــذه الاختلافــات، قامــت إدارة بــوش ببعض المبــادرات المتواضعــة؛ لدعم

أوروبا الوليدة "أفضل تنظيم" حركة (Allio *et al.*, 2004; Wiener, 2006a, 2006b)، على أمل أنَّ إيجاد عمليات أكثر تحليلاً في الاتحاد الأوروبي من شأنه أن يجعلَ التعاون أسهل مع الولايات المتحدة الأمريكية في ما يخصُّ النظام التنظيمي. وفي الوقت نفسه، كانت مهمتي في الوطن تتطلبُ تعزيز الإرث التحليلي في النظام الرَّقابي للولايات المتحدة الأمريكية.

في حين أنَّ التقدمَ كان بطيئاً، أصبحت الإجراءات في الاتحاد الأوروبي أكثر شبهاً بتلك التي في الولايات المتحدة الأمريكية على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية (من الأعوام ٢٠٠١ - ٢٠١٣م)، مع العلم أنه لم يكن ذلك في المقام الأول بسبب جهود إدارة الرئيس جورج دبليو بوش. الموضوع المتعلق بمزيدٍ من التعاون التنظيمي عبر المحيط الأطلسي لم ينتهِ في عام ٢٠٠٩م؛ حيث كانت إدارة أوباما قد عزَّزَت الموضوع. وبالإمكان تلخيصُ ذلك بالقول بأنه يوجد دائماً احتمالٌ لظهور عوائق في سبيل التعاون التنظيمي بين الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا؛ ولكن هذه القضية مُلِحَّةٌ جداً؛ بحيث لا يمكن تجاهلها وقد يكون النهجُ المشتركُ لتقييم التأثير التنظيمي في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي هو الخطوة التالية.

التعلم من النقاش التحوطي:

بعد عدة أشهرٍ من موافقة كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية، دُعِيْتُ من قِبَل صندوق مارشال الألماني Marshall Fund (منظمة غير حكومية تدعمُ العلاقات بشكلٍ أفضل بين الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا) لحضور «الحوار» في بروج Bruges (مدينة صغيرة ساحرة قرب بروكسل) حول الدور الوقائي في إدارة المخاطر التنظيمية. وكان من بين المشاركين بعضُ كبار المسؤولين في المفوضية الأوروبية (European Commission) وبعضُ الأكاديميين من أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية.

ومما أطلعني عليه موظفو مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية حول هذا الحدث؛ فقد صُدِمْتُ من مدى الخلاف الذي وقع بين إدارة كلينتون والمفوضية الأوروبية حول موضوع مبدأ الاحتراز. وبعبارات بسيطة؛ فإن مبدأ "أن تكون آمناً أفضل من أن تكون

متأســفاً" يقترحُ الموقف الذي يجب اتخاذه تجاه التقنيــة الجديدة، والتي من المحتمل أن تُشــكِّل خطــراً. ومن الناحية النظرية، كانت أوروبا تُعَدُّ أكــثرَ وقائية من الولايات المتحدة الأمريكية؛ ولكنِّي كنتُ أعرفُ أنَّ الحقيقة المجرَّدةَ أكثرُ تعقيداً (Hammitt *et al.*, 2005)؛ حيث إنَّ السياسات تجاه اســتخدام الرصاص، ودخان التبغ البيئي، وعادم محركات الديزل في الولايات المتحدة الأمريكية أكثر وقائية بكثير من جزء كبير من أوروبا.

وبالرَّغــم مــن تضمــينِ هــذا المبــدأ في معاهــدة أمســتردام Amsterdam Treaty (1992) التــي ســاعدت على تأســيس الاتحاد الأوروبي، اتخذ المســؤولون الذين ســبقوني في إدارة كلينتــون موقفــاً وكأن هــذا المبــدأ لا وجــود لــه. وبصفتــي أكاديميًّــا، كنــتُ قــد كتبتُ عدة دراســات تحليلية عن الكيفية التي يمكنُ بها تحســينُ المبــدأ الوقائي؛ من خلال تطبيق تحليل القرارات الحديثــة (Graham, 2001; Graham and Hsia, 2002). وقــد وافقتُ عــلى مَضَضٍ على دَعْمِ موقــف كلينتون من منطلق كونهــا متعلقةً بالقانون الدولي - في المقام الأول كنتُ على اســتعدادٍ لاستعراض وجهات النظر القانونية من محامِي إدارة كلينتون - ولكنِّي بذلتُ جهداً كبيراً؛ للتأكيد لزملائي الأوروبيين أنَّ مفهومَ التحوط كان سائداً في طائفة واسعة من القوانين التنظيمية في الولايات المتحدة الأمريكية بدءًا بالقوانين المتعلقة بسلامة الأغذية ووصولاً إلى القوانين المتعلقة بحماية البيئة. بدلاً من مناقشة وجود المبــدأ من عدمه، كنتُ أدعو إلى التركيز على كيف يمكــن أن يتمَّ دمجُ العلم والاقتصاد مع الاحتياطات اللازمة؛ لصياغة سياسات تنظيمية أكثر ذكاءً. وكنتُ أعرفُ أنَّ هذا هو الموقف الذي اتخذته اللجنة بشكلٍ رسمي في بيانها الرسمي للعام ٢٠٠٠م "الاتصالات" في ما يخص مبدأ التحوط، والتي هي عبارة عن وثيقة كنتُ قد راجعتُها وأنا أســتاذ في جامعة هارفارد، وأعرف أنه تمَّت دراستها بشكلٍ دقيق.

ولقد قمتُ في الملتقى الحواري في مدينة بروج باســتخدام هذه المناســبة؛ لتنبيه زملائي الأوروبيــين لخطرٍ مُحتَمَــلٍ في التعاطي مع مبدأ التحوط بمرونة أكثر من اللازم؛ حيث يمكنُ اســتخدام هذا المبدأ من قِبَل الدول الأعضاء في أوروبا؛ لتقويض ســلطة المفوضية الأوروبية (Graham, 2002). بعــضُ الأنظمــة في الدول الأوروبية لا تســتلزم صدور إنذار ســابق؛ إذ إن الاتحاد الأوروبي كَسَــب قضية مؤخراً ضد فرنســا أمام محكمة العدل الأوروبية بعد

أن قامت فرنسا - نقلاً عن المبدأ الوقائي - بمنع استيراد لحم البقر البريطاني على أساس أنَّ لحوم البقر الفرنسي قد يكون أكثر أماناً من لحم البقر البريطاني. حكمت المحكمةُ لصالح المفوضية (والبريطانيين)؛ بحجة أنَّ الإجراءات المُتَّخَذَة وفقاً لمبدأ التحوُّط تحتاجُ إلى إثبات علمي يدعمها. وبيان المفوضية الأوروبية الصادر للعام ٢٠٠٠م ذَهَبَ إلى أبعد من ذلك؛ من حيث إنه يتعاملُ مع المخاطر والتقييم الوقائي على أنها متوافقة والمشاريع اللازمة (انظر أيضاً: الفصلين ٤ و٦).

من المناقشات غير الرسمية مع المسؤولين الأوروبيين والأكاديميين، استطعتُ أن أخلق إجماعاً يتبَنَّى وَضْعَ المعركة حول الاحتياطات وراءنا؛ إذ إنه يجبُ أن يكون النقاشُ حول المسارات الواجب تبَنِّيهَا لتنظيمٍ أفضل مستنداً في المقام الأول على العلم، والاقتصاد، وتقييم الأثر.

توقعات منخفضة، كثير من المنازعات، اللوم لكلا الجانبين:

من المفارقات، كان الخبرُ السَّارُّ بالنسبة لي أنه في عامي ٢٠٠٢م و٢٠٠٣م كانت العلاقات بين أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية على ما يبدو في أدنى مستوياتها على الإطلاق. وكان من الصعب بالنسبة لي أن أزيد الطين بَلَّـةً. غزو العراق، إلى جانب عدم وجود الكثير من الدعم في القارة الأوروبية، كان هو الموضوع الرئيسي في العلاقات بين الولايات المتحدة الأمريكية/ الاتحاد الأوروبي. وفي الوقت نفسه، كانت هناك سلسلةٌ من النزاعات المستمرة، أقلَّ وضوحاً؛ ولكنها مزعجةٌ حول السياسات التنظيمية، خاصةً الأنظمة التي أثَّرت على مجتمع الأعمال في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا. واستناداً إلى تقارير الموظفين التابعين لي؛ فإنني سرعان ما أدركتُ أن هناك بعض الأسباب الوجيهة لتَحفُّظ الأوروبيين حول النظام الرَّقابي للولايات المتحدة الأمريكية. وفيما يلي بعض الأمثلة التوضيحية.

بعد أن تَمَّ إدراك الواقع العلمي لظاهرة تغيُّر المناخ العالمي؛ فإن الأوروبيين كانوا يحاولون تعزيز برنامج تنسيق عالمي تنظيمي؛ للحَدِّ من الغازات المُسبِّبة للاحتباس الحراري؛ من خلال معاهدة دولية تمَّت في كيوتو Kyoto Protocol، اليابان. في عام ٢٠٠١م، علَّق الرئيسُ بوش أنه ليس لديه نيةٌ لتقديم بروتوكول كيوتو للتصديق لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية،

على الرغم من سنوات من العمل المستثمرة من قِبَل القادة الأوروبيين ونائب الرئيس آل غور Al Gore. ونتيجة لذلك؛ فإنه من المتوقع أن تتحمل الشركات الأوروبية تكاليف السـيطرة على الغازات المُسـبِّبة للاحتباس الحراري التي لن يتم تحمُّلها من قِبَل الشركات في الولايات المتحدة الأمريكية. الأهم من ذلك، من دون قيادة مشـتركة مـن أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، كانت احتمالات إدخال الصين والهند في برنامج عالمي ضئيلةً.

وفي الوقت نفسـه؛ كانت الولايات المتحدة الأمريكية مشـغولة بإضافة برامج تنظيمية جديدة بشـأن قضايا أخرى دون حتى استشارة زملائنا الأوروبيين. الكونغرس الأمريكي، مع الدعم المتأخر من إدارة الرئيس بوش الابن، سَنَّ مؤخراً قانون "ساربينز أوكسلي Sarbanes Oxley -" المُعقَّـد والذي يهدفُ إلى الحَدِّ من غِشِّ الشركات؛ حيث جاء اسـتجابةً للغضب الشـعبي حول فضيحة شركة إنرون Enron المحاسـبية. وقد كان الأوروبيون غاضبين إزاء عـدم التشـاور معهم بهذا الخصـوص؛ إذ إن العديد من الشركات القائمـة في أوروبا كانت حريصـةً على الانضمام إلى سـوق نيويورك لـلأوراق المالية. ولكن صياغة قانون سـاربينز أوكسلي لم يُعِرِ القليل من الاهتمام بالمعايير المحاسبية الأوروبية.

اندهشـتُ أيضاً من الفروق الشاسـعة بين قواعد السـلامة لصناعة السـيارات في الولايات المتحـدة الأمريكية وأوروبا؛ إذ يتمُّ قياسُ مقدار الامتثال لمعايير حماية تحطُّم السـيارات بإجراء فنـي: تحطيم وسـيلة النقل مقابل حاجـز ثابت، وقياس القوى على الـرأس والصدر من دمية الحادث. إذا كانت القوى دون معيار رقمي مُحدَّد (على سـبيل المثال: بسـبب لوحات قيادة مبطنة أو وسائد هوائية قابلة للنفخ)؛ فإنه يتمُّ الحكم على السيارة أنها مستوفية لشروط النظام.

وباختصـار؛ فإنَّ الهيئـات التنظيمية الأوروبية والأمريكية، عـلى الرغم من العديد من المؤتمرات والمفاوضات غير الرسمية على مدى سنوات عديدة، إلا إنه لا يمكن أن توافق على شروط اختبـارات التصادم أو تصميم دمية الحادث. ونتيجة لذلك كانت الشركات المُصنِّعة للسـيارات مثل: شركة فورد Ford للسـيارات و(لاحقاً) شركة دايملر كرايسـلر Daimler Chrysler؛ مضطرةً لتصميم سـياراتها المُنتَجَة للسـوق الأوروبي بشـكلٍ مختلفٍ قليلاً عن سـياراتها المُنتَجَة للسـوق الأمريكي، ومن ثَمَّ اختبار نموذج تحَطُّم جديد مرتين: مرة واحدة مع دمية للنموذج الأمريكي، ومرة أخرى مع دمية للنموذج الأوروبي.

ومما زاد الطين بَلَّةً، أنه لم يُسمَح للدُّمية في النموذج المُصَمَّم للولايات المتحدة الأمريكية بارتــداء حزام أمان أســفل البطن/ الكتــف في اختبارات التصادم، في حــين كان مطلوباً من الدُّمية المُصَمَّمة للســوق الأوروبي أن يكون الحزامُ مربوطاً. وكان تفضيلُ الولايات المتحدة الأمريكيــة لاختبــار الدمية من دون حزام الأمان غير منطقــي؛ إذ إن جميع الولايات الـ ٥٠ قد سَنَّت القوانين التي تُلزِم سائقي المركبات بارتداء أحزمة الأمان؛ إذ إن هذه القوانين كانت ريادية في وقتٍ سابق من عِقْدين من قِبَل السويديين والألمان، والأستراليين. هذا الصراع في تنظيم ســلامة السيارات هو توضيحٌ تقليديٌّ مما أســميناه فشل التعاون التنظيمي. وبهذا الخصــوص بالذات كنــتُ مقتنعاً أنَّ الولايات المتحدة الأمريكية ليســت على صوابٍ وليس الأوروبيون.

تقارير الموظفين التابعين لي قَدَّمَت لي الكثير من الأســباب التي تدعو إلى التشــكيك في الجودة الفنية للبرامج التنظيمية في الاتحاد الأوروبي. علمتُ أنَّ إدارة كلينتون قد فازت مؤخراً بدعــوى قضائية ضد أوروبا في منظمة التجارة العالميــة (World Trade Organization) في قضيــة تتعلــقُ بالأبقار الحلوب التي يتم إعطاؤها هرمونــات لزيادة الإنتاج في الولايات المتحدة الأمريكية. كانت أوروبا قد منعت استيراد بعض منتجات الألبان من منطلق كونها مشــكوكاً في أنهــا تعرَّضَت لعلاج هرموني غير آمن للحيوانــات و/ أو البشر. وقد كان لدينا شــكٌّ في أنَّ الأوروبيــين كانوا يعملون على حماية تجارة منتجات الألبان بشــكلٍ سرِّي، كان موقــفُ منظمة التجارة العالمية مع الولايات المتحدة الأمريكية. ومع ذلك؛ فإن الأوروبيين، بــدلاً من تخفيف القيود على الواردات، كانوا يتســابقون لتجميع فريقٍ آخر من «الخبراء» الأوروبيــين الذين خلصــوا إلى أنَّ منتجات الألبان التي تُبَــاع في الولايات المتحدة الأمريكية قد تكون غير آمنة.

في هذا الوقت نفســه؛ فإنَّ إدارة الرئيس بــوش الابن كانت تدرسُ دعوى قضائية أخرى ضد أوروبا؛ لعدم سماحها ببيع البذور المُعدَّلة وراثياً في الدول الأوروبية. وفي حين أن هذه البذور تُســتَخدَم على نطاق واســع لتعزيز إنتاج محاصيل الذرة وفــول الصويا في الولايات المتحــدة الأمريكيــة؛ إلا إن المُشرِّعين في الولايــات المتحدة الأمريكيــة لم يتمكنوا من إقناع الهيئات التنظيمية الأوروبية لقبول موقفنا في ما يخصُّ التعديل الوراثي للبذور. وكان هناك

ردٌّ فعليٌّ؛ استناداً إلى تقارير الموظفين، هو أنَّ خُطَّة رفع دعوى قضائية ضد أوروبا في منظمة التجارة العالمية كانت تدلُّ على اليأس. حتى لو فزنا في الدَّعوى؛ فوسائل التطبيق في منظمة التجـارة العالمية هي من الضعف؛ بحيث إن القليـل يمكن تحقيقه. في نهاية المطاف، فزنا من خلال التقاضي؛ ولكن أوروبا لم تغير سياستها ولو قليلاً.

وأخـيراً كانـت هنـاك محاولةٌ في أوروبـا لتطوير شـامل؛ بهدف تنظيـم صناعة المواد الكيميائية من أجل حماية البيئة، وهو ما يُسمَّى ببرنامج «تسجيل وتقييم والسماح بالمواد الكيميائيـة» (Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals)، وبضغـطٍ مـن قِبَل السـويديين وغيرهم من دول شـمال أوروبا؛ إذ يهدف مشروع هـذا القانون إلى تحويل عبء إثبات السلامة الكيميائية من الحكومة إلى القطاع الصناعي.

في البيت الأبيض، كانت المخاوفُ من أنَّ قانون تسجيل وتقييم والسماح بالمواد الكيميائية كان بقَـدْر ما هو مبادرة تنافسـية اقتصادية، ومبادرةٌ تهتم بالصحة العامة والبيئة. سـيتمُّ سَـنُّ سَـيْل من اللوائح الجديدة التي بدورها سـتحابي الشركات الألمانية؛ مثل: باسف وباير BASF and Bayer؛ مـما يـؤدي بدوره إلى وَضْـعٍ تنافسي غير ملائمٍ للـشركات التي مقرُّها الولايات المتحدة الأمريكية. وبالنسبة للشركات الأمريكية الصغيرة التي تحاول القيام بأعمال تجارية في أوروبا، بدا قانون تسـجيل وتقييم والسـماح بالمواد الكيميائية مثل مسـتنقعٍ في طور التكوين. وحتى لو لم يكن هناك تأثيرٌ سـلبي على التجارة، كان قانون تسـجيل وتقييم والسماح بالمواد الكيميائية معقداً جداً، وسيفرضُ تكاليفَ كبيرةً لاختبار المواد الكيميائية على المُصنِّعين في جميع أنحاء العالم. والمنافع العائدة على الصحة العامة والبيئة لقانون تسـجيل وتقييم والسـماح بالمواد الكيميائية كانت غير واضحة، وذلك على الرغم من أنني أشـتركُ مع وجهة نظر دول شمال أوروبا في أن صناعة المواد الكيميائية يجبُ أن تتحمل عبء الاختبارات اللازمة لإثبات سلامة منتجاتها - على افتراض أنه كان هنالك مستوًى للسلامة مُوحَّد.

مـع كلِّ هـذه التقارير من الموظفين التي كانت مفيدةً في وَصْف الحالة البشـعة التي كانـت عليها علاقـاتُ الاتحاد الأوروبي والولايـات المتحدة الأمريكية في مـا يخصُّ التعاون التنظيمي، كنتُ أتساءل عمَّا يمكن أن يتمَّ؛ لخلق مناخ أفضل للتعاون بين الطرفين.

الزيارة الرسمية الأولى لبروكسل:

في لقاءٍ بالبيت الأبيض في عام ٢٠٠٢م، تمَّ اتخاذ قرارٍ لإرسالي إلى بروكسل لبَدْء حوار حول التعاون التنظيمي. كانت وجهة النظر أنه بدلاً من إرسال رجل أعمال من تكساس تربطه علاقات وثيقة بالرئيس؛ فقد كان من المنطقي أن يتمَّ إرسال أستاذ سابق في جامعة هارفارد قد ألَّف العديد من الكتب بالفعل عن البرامج التنظيمية فيما يتعلَّق بكلِّ شيء تقريباً بدءًا من السيارات ووصولاً إلى المواد الكيميائية. ربما سيأخذ المسؤولون الأوروبيون آراء أكاديمي على مَحْمَل الجِدِّ (حتى لو كان أميركياً)، على الأقل كان هذا تفكير بعض النشطاء السياسيين في الإدارة الأمريكية الذين كانوا على شَكٍّ بأن الإصلاح التنظيمي في أوروبا من الممكن أن يحدث.

وقد كانت أهدافي من هذه الزيارة تتمثلُ في: **(١)** تقييم مدى الفائدة الأوروبية في «أفضل تنظيم» (المصطلح الأوروبي لما نسميه الإصلاح التنظيمي أو الذكاء التنظيمي «القائمة على الأدلة») و**(٢)** فتح قنوات التواصل مع بعض الأطراف المتعاطفة معنا في المفوضية الأوروبية؛ إذ إنَّ الخارجية الأمريكية كانت على قناعة بأنَّ المفوضية الأوروبية، وليس البرلمان الأوروبي أو المجلس، هي المصدر الرئيسي للسلطة التنظيمية في أوروبا.

وقد قامت بعثة الولايات المتحدة الأمريكية في بروكسل بتنظيم زيارتي، مع جرعة من روح الدعابة؛ فقد دربوني على كيفية التصرف بشكلٍ صحيح في مثل هذه الزيارة. على الرغم من كوني أستاذاً في جامعة هارفارد؛ إلا إنه لم يكن من المُحَبَّذِ استخدامُ الأسلوب الخطابي. ولن يكون من المُجْدِي أيضاً الدعوة العلنية إلى الممارسات التنظيمية للولايات المتحدة الأمريكية. ومما لا شكَّ فيه أن أيَّ مناقشات حول القضايا الحسَّاسة لم تكن مُحَبَّذةً؛ مثل: الأغذية المُعَدَّلَة وراثياً، وتغيُّر المناخ، ونحوه. وقد صدرت التعليماتُ بأن يتمَّ التركيزُ على التعاون التنظيمي «الأفقي»، الشامل لعِدَّة قطاعات «أفضل تنظيم»؛ مثل: تنظيمية تقييم الأثر، والشفافية، واستعراض الأقران، واستشارة أصحاب المصلحة، بدلاً من التركيز على «العمودي» أو التعاون القطاعي (المواد الكيميائية، والسيارات، وتكنولوجيا المعلومات، ونحو ذلك). الأهمُّ من ذلك، استغلال أيِّ فرصة؛ لشرح ماهية مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية، وكيفية العمل في النظام الرَّقابي في الولايات المتحدة الأمريكية.

على مدى عدة أيام، كانت هنالك لقاءات على أعلى مستوى مع موظفي الخدمة المدنية في مختلف المديريات العامة: المديرية العامة للمؤسسات (Directorate-General for Enterprise)، المديرية العامة للبيئة (Directorate-General for Environment)، المديرية العامة للأسواق الداخلية (Directorate-General for Internal Markets)، المديرية العامة للصحة وحماية المستهلك (Directorate-General for Health and Food Safety)، ونحو ذلك.

وقد قابلتُ أيضاً مُفوّضَ المديرية العامة للمؤسسات، وكذلك موظفين لعددٍ من المفوضين الآخرين. لقد وجدتُ زملائي الأوروبيين مهتمين جداً بالمهام الأساسية التي يقوم بها مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية والتي تشمل: مراجعة التكاليف والفوائد التنظيمية للمقترحات المُقدَّمة من أجهزة مجلس الوزراء؛ مثل: وزارة العمل، ووزارة النقل، ووكالة حماية البيئة. وقد تفاجؤوا من سلطة المنع التي يتملَّكُها مكتبُ الإعلام والشؤون التنظيمية لعرقلة المقترحات التنظيمية الجديدة، على الرغم من أنني حاولتُ أن أشرح أن سلطة الحجب نادراً ما كانت تُستَخدَم؛ لأننا في طَوْر مناقشة تغييرات على القواعد المُنظِّمة للوكالة. وقد أُعجِبُوا بوجود ٥٠ موظفاً من الخدمة المدنية المهنية في مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية مكلفين بالإشراف على التنظيم الاتحادي بأكمله بما في ذلك أجهزة مجلس الوزراء. ولاحظوا أنَّ لدى مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية القوة لتغيير السياسات التنظيمية، وكذلك تقييم الأثر. وبعبارةٍ أخرى، نطاق عمل مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية يشملُ تكوين السياسات وكذلك المراجعة التحليلية.

عُدْتُ من بروكسل مُعجَباً بنوعية موظفي الخدمة المدنية في المفوضية الأوروبية؛ فقد كانوا على قَدْر عالٍ من المعرفة، والدافع، والدهاء، والولاء لخدمة الحكومة على المستوى الأوروبي؛ ولكن للأسف، كانت لدي مشاعرٌ مختلطة حول رحلة أوروبا "أفضل تنظيم"؛ لأن هذا كان بمثابة الخبر السَّار/ السيئ في آنٍ واحد.

كان الخبرُ السَّار أن أوروبا كانت تحاول البدء، بشكلٍ جزئي، وكان ذلك استجابة لتزايد القلق العام حول نوعية القوانين في بروكسل، ومن جانبٍ آخر كان ذلك ردًّا على مخاوف بشأن القدرة التنافسية المستقبلية للاقتصاد الأوروبي المذكورة في أجندة لشبونة Lisbon Agenda

للعـــام ٢٠٠٠م، ويرجــعُ ذلك جزئيــاً إلى تقرير أُعِدَّ في العام ٢٠٠١م حــول التنظيم الأفضل من قِبَل أحد مســؤولي الإدارة العامة في فرنسا اســمه ديودون ماندلكيرن (Mandelkern, 2001). وقــد صدرت "ورقة بيضــاء" حول الحكم الأوروبي في عام ٢٠٠١م، تدعو إلى المزيد من الانفتاح والمســؤولية والمساءلة عند سَنِّ القوانين (European Commission, 2001). وفي عام ٢٠٠٢م صدرت "خُطَّة عمل" حول التيسير التنظيمي من قِبَل المفوضية بالتزامن مع بيانٍ يدعو إلى اســتخدام تقييم الأثر التنظيمي بشكلٍ أوسع (European Commission, 2002a, 2002b). أُعجِبْتُ بشــكلٍ خاص بالاهتمام بتحليــل تقييم الأثر من قِبَل نخبةٍ من موظفي المديرية العامة للمؤسســات، والمديرية العامة للأسواق الداخلية، والمديرية العامة للصحة وحماية المستهلك، والإدارة العامة للبيئة؛ حتى إنَّ البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي كانا على اســتعدادٍ لإجراء تقييمات لأثر التعديلات على مقترحــات المفوضية (European Union, 2003a, 2003b; Renda, 2006).

الجانــبُ الســلبي كان متمثــلاً في غيــاب القيــادة السياســية، وانعــدام المســاءلة للمتابعــة؛ مــن أجــل الوصــول إلى تنظيــمٍ أفضــل. وفي حين تتحــدثُ وثائــقُ المفوضية عــن المســاءلة؛ إلا إننــي لم أرَ أيَّ آليــةٍ مؤسســية في اللجنــة؛ لضــمان أن تقييــم الأثــر قد تمَّ بشكلٍ جيد، وسوف يتمُّ استخدامه في تكوين التشريعات. وفيما يبدو كان الافتراضُ أنَّ الجميــعَ في المفوضيــة مســؤولٌ عن تحقيق تنظيــمٍ أفضل؛ حيــث كان ذلك على رأس المســؤوليات المكلفين بها كمنظمين. ولم أكــن أتوقع طريقاً إلى تعاونٍ تنظيمي حقيقي مع أوروبا؛ إلا إذا كان للتحليل دورٌ أقوى.

يجب النظر أولاً إلى تحدي المســاءلة؛ فخلال زيارتي جميع مَنْ التقيتُ بهم كانوا يبدون كمنظمين. لم يكن هنالك على ما يبدو أحدٌ في المفوضية يتولَّى مهمة الإشراف على المُنظِّمين. وإن كان هنــاك بعضُ المحامين المهمين للعمل على أجندة التنظيم الأفضل في مكتب الأمين العام (المكتب المركزي الرئيسي في المفوضية)، لم يكن هناك نمط عملٍ يشــبه طريقة العمل في مكتب الإعلام والشــؤون التنظيمية، ولا يوجد مكتبٌ مكلفٌ بضمان ســلامة تقييم الأثر والتشــاور والشــفافية. وفي جلســة إحاطة في البيت الأبيض قمتُ بها بعد عودتي، شرحتُ بإحباط لموظفي البيت الأبيض أنَّه لم يكن هنالك أحدٌ استطعت التحدث معه؛ لأن المفوضية لم يكن لديها وحدةٌ تشبه مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية.

ولم تكن هناك قيادةٌ سياســيةٌ واضحة عــلى أجندة تنظيم أفضل. في حين كان الاهتمام "من أسفل إلى أعلى" وبشكلٍ كبيرٍ داخل المفوضية مع عدم وجود معارضة سياسية واضحة داخــل المفوضية؛ إلا إننــي لم أرَ أيَّ دليلٍ على أنَّ القادة الأوروبيــين يعملون على الأجندة الخاصــة بالتنظيم الأفضل. وكان رئيسُ المفوضية خلال الفترة من ١٩٩٩-٢٠٠٤م هو رئيسُ الوزراء الإيطالي الســابق الذي يمثل يسار الوسط، ويُدعَى رومانو برودي Romano Prodi. في حين كان برودي على درايةٍ تامة بشــأن المســائل الاقتصادية، كان فيما يبدو ليس آخذاً بزمام المبادرة في ما يخص أجندة تنظيم أفضل متواضعة.

وعلى الرَّغم من مشاعري المُختَلَطَة؛ فقد نِلْتُ إعجاب بَعْثَة الولايات المتحدة الأمريكية في بروكسل ووزارة الخارجية في واشنطن العاصمة. كانوا قد تواصلوا مع مسؤولين في المفوضية الأوروبية الذين أبدوا سرورهم من اهتمام الولايات المتحدة لفِعْل شيء لتحسين العلاقات بين أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية. وبدلاً من إرســال بيروقراطي آخر من وزارة الخارجية، كان بوش قد بَعَثَ زعيم عملية الإصلاح التنظيمي في مكتب الإدارة والميزانية. ورَأَوا (بشكلٍ صحيــح) أني كنتُ أحاولُ وبصدقٍ التعرف على تنظيم الاتحــاد الأوروبي، وعلى الدور الذي تقومُ به المفوضية الأوروبية، وكيف يمكنُ تسريعُ عملية التنظيم الأفضل على جانبي المحيط الأطلسي. وبدا لهم أيضاً أني أُعجِبْتُ بشدة بمفهوم الاتحاد الأوروبي وقلقاً بعض الشيء من أنه لم يكن هنالك تقديرٌ كافٍ لهذا المفهوم من قِبَل المواطنين الأوروبيين.

إنشاءُ مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية في المفوضية الأوروبية:

في عــام ٢٠٠٣م، خرجتُ من اجتماعٍ بالبيت الأبيض مذهولاً من جراءة المهمة الجديدة التي تَمَّ تكليفي بها. كانت مهمتي هي إطلاع مســؤولين بارزين في أوروبا على فكرة إنشاء وحدة تشــبه مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية في الاتحاد الأوروبي؛ بحيث يمكنُ أن تكون تابعةً للبرلمان الأوروبي، المجلس أو (وهو ما أفضله) المفوضية الأوروبية.

وأدركتُ في وقت لاحق، أنه من غير المعقول أن يقومَ مسؤولو الحكومة الأمريكية في البيت الابيض برَسْم خُطَّة إعادة هيكلة آلية عمل الحكم في الاتحاد الأوروبي؛ ولكن هذا هو بالفعل ما فعلناه. في الواقع، كان موظفو البيت الأبيض والخارجية مُتحمِّســين لفكرة إنشــاء وحدة

مشـــابهة لما يقوم به مكتب الإعلام والشـــؤون التنظيمية في مكتب الأمـــين العام للمفوضية. ولحُسْن الحظ، لم تكن هذه الفكرة مجنونة تماماً؛ إذ إن بعض مؤسسات الفكر والرأي المُعتَبَرة في أوروبا تدعو بالفعل إلى خطوة من هذا النوع (Ballantine, 2001; Allio *et al*., 2004). وكانـــت منظمة التعـــاون الاقتصادي والتنميـــة (The Organisation for Economic Co-operation and Development) تروِّج لهذه الفكرة لأكثر من خمس ســـنوات؛ حيث كانت تعتمدُ بشـــكلٍ أســـاسي على تجربة الولايات المتحدة الأمريكية مع مكتب الإعلام والشـــؤون التنظيميـــة (The Organisation for Economic Cooperation and Development, 1997). وبعبـــارةٍ ألطـــف، أعترفُ الآن أنَّ المشروع بأكمله كان ســـاذجاً بعض الشيء؛ ولكنني كنتُ ساذجاً جداً؛ لاعتقادي بأن هيكلة الاتحاد الأوروبي قادرةٌ على تحقيق ذلك.

كانت إســـتراتيجيتنا تقومُ على أخذ رســـالتنا "تنظيم أفضـــل" إلى عواصم الدول الأعضاء في أوروبا؛ وهو ما ســـيُنتِج المزيد من الضغوط على بروكســـل؛ لإنشاء وحدة مشابهة لمكتب الإعلام والشـــؤون التنظيمية. وكان رأي وزارة الخارجية في خط سَيْر رحلتي (خمس مدن في خمســـة أيام) على النحو التالي: لا نحتاج إلى إضاعة الوقت في زيارات إلى المملكة المتحدة وهولندا؛ لأن المســـؤولين في هذه البلدان معروفون لدينا بتعاطفهم بالفعل مع الحاجة إلى "كبح جماح" المُنظِّمين في بروكسل. واعتبرت السويد وبلجيكا غير قابلة للإقناع. وبناءً عليه أصبحـــت العواصمُ المُســـتَهدَفة بزيارتي هي بالترتيب: كوبنهاغـــن، وبرلين، وروما وباريس. وكان من المقرر أيضاً زيارة بروكسل كآخر محطة.

كانت التعليماتُ المُوجَّهَة إليَّ من قِبَل موظفي بعثة الولايات المتحدة الأمريكية هي مرة أخرى وبشكلٍ مُبَسَّط: لا للخُطَب الطويلة، طرح الأسئلة حول سببِ كون بروكسل أصبحت لا تحظـــى بشـــعبية، ولا تدعـــو إلى أنَّ المفوضية على وجـــه التحديد ينبغي لهـــا أن تعتمدَ مكتباً شبيهاً بمكتب الإعلام والشؤون التنظيمية، انتَهِزْ أيَّ فرصةٍ لشرح مهمة مكتب الإعلام والشـــؤون التنظيمية وكيفية عملها في الولايـــات المتحدة الأمريكية، لا تتردد في شرح القيود فضلاً عن الفوائد من طِرَاز مكتب الإعلام والشـــؤون التنظيمية، وأَلْفِت انتباه المسؤولين إلى تقارير منظمة التعاون والتنمية في ما يخص الإصلاح التنظيمي، والتقارير التي توصي بإنشاء هيئات الرقابة التنظيمية المركزية في جميع البلدان الأعضاء في المنظمة.

في الوقت الذي كانت فيه، منظمة التعاون والتنمية، تحْظَى باحترامٍ كبيرٍ في جميع أنحاء أوروبا، كان هذا الموضوع حسَّاساً في بروكسل؛ وذلك لأن الاتحاد الأوروبي قد قاوم ولعدة سنوات مراجعة منظمة التعاون والتنمية حول أداء النظام التنظيمي للاتحاد الأوروبي؛ حيث إن الاتحاد الأوروبي يجادلُ بأنه يُعَدُّ منطقةً، وليس دولةً، وبالتالي كان الاتحاد الأوروبي خارج نطاق المراجعات التي تقوم بها منظمة التعاون والتنمية لكلِّ دولةٍ على حِدة. لقد وجدتُ أنه من الغريب أنَّ بروكسل كانت قد تبَنَّت هذه المزاعم، على الرغم من أنَّ المراجعات القطرية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لكلٍّ من الولايات المتحدة الأمريكية، وألمانيا وفرنسا وبولندا ثَبُتَ أنها ثاقبة؛ إلا إنه لم يكن من المُرَجَّح أن تكون أيُّ مراجعة لمنظمة التعاون والتنمية في اللوائح التي تبَنَّتها المفوضية الأوروبية مثمرةً.

خمسُ مُدُنٍ في خمسةِ أيام:

إنَّ الجولة المكوكية في عواصم الدول الأعضاء الرئيسية، بما في ذلك الاجتماعات ووجبات الغداء مع مسؤولين حكوميين رفيعي المستوى؛ حَدَثَتْ بشكلٍ سريعٍ لدرجة أنه في الوقت الذي وصلتُ فيه إلى بروكسل لحضور اجتماع ختامي بمكتب الأمين العام؛ لم يكن لديَّ أيُّ ذكريات واضحة عن جميع مَنْ كنت قد التقيتُ بهم. ولكوني زائراً من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية؛ كان الجميعُ يعاملني باحترامٍ شديدٍ وبطريقة مهذبةٍ لدرجة أنني لم أستطع أنْ أعرفَ ما يفكرُ فيه مُضَيِّفِي بشكلٍ حقيقي.

عندما جلستُ للتحدث مع أحد كبار المحامين في مكتب الأمين العام؛ ابتسم وأشار إلى أنه يفهم الغرض من زيارتي. وأضاف أنَّ هاتفه كان يرنُّ طوال الأسبوع. وبالرغم من أن الموضوع المتعلق بمكتب الإعلام والشؤون التنظيمية كان مقبولاً بشكلٍ معقولٍ لدى مكتب الأمين العام، وكان هنالك بعضُ الدَّعم داخل المفوضية وفي بعض الدول الأعضاء؛ إلا إنَّ الأمين العام قال وبشكلٍ واضح: إنَّ هذا الموضوع لن يحدث في المستقبل المنتظر. ولم يكن هنالك دعمٌ من قِبَل فرنسا وألمانيا لهذه الفكرة. وأوضح أنَّ سلطةً مركزيةً؛ مثل مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية، لن تنجح في كيانٍ جماعي مثل المفوضية الأوروبية. وخلافاً لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية، كان رئيس المفوضية الأوروبية مجرد صوتٍ واحدٍ فقط من بين فريق من المفوضين الذين يحقُّ لهم التصويت على المبادرات التنظيمية. وأوضح

أنَّ إعطاء وحدة تقوم بعملٍ مُشـــابهٍ لمكتب الإعلام والشـــؤون التنظيمية قوة النقض (فيتو Veto)؛ من شأنه أن يقوِّض فعالية عملية التصويت في المفوضية.

في الطريق إلى المطار لرحلتي إلى واشنطن، سعى موظفو بعثة الولايات المتحدة الأمريكية إلى رَفْعِ الرُّوح المعنوية لديَّ؛ لأنه كان من الواضح أنني قد أُصِبْتُ بخيبةِ أمل. اعتقدتُ أنَّ مهمتي قد فشـلت، وأننا قد اقترحنا إجراء من شـأنه أن يتنافى مع الهيكل الأساسي للاتحاد الأوروبي. كانوا يعلمون - أفضل بكثيرٍ مما كان بإمكاني أن أعرفه - أنَّ الإصلاحات المؤسسية لا تحدث بين عشية وضحاها. في نظرهم، كنَّا فقط في المرحلة الأولى من حملة طويلة وكانوا يعتقدون أننا أحرزنا تقدماً.

عُــدْتُ إلى مكتــب الإدارة والميزانية وعُدْتُ إلى حياتي العادية كقيصر التنظيم لدى بوش (Graham, 2008). كان عــام ٢٠٠٤م عامــاً بطيئاً في ما يخصُّ التنظيم الأفضل على جانبي المحيط الأطلسي كما يواجه الرئيس بوش الابن معركة إعادة انتخاب صعبة ضد الســيناتور جــون كــيري John Kerry، وحقبة بــرودي كانت تقترب من نهايتها في بروكســل. لا أحد يعرف مَنْ ســيخلف برودي رئيســاً للمفوضية الأوروبية. وهذا المنصب لم يكن بالانتخاب (في رأيــي المتواضع أنَّ هذا عيبٌ أســاسي في هيــكل المفوضية الأوروبيــة، التي تتألف من مســؤولين غير منتخبين بشكل شــعبي)؛ إذ إنَّ عملية اختيار رئيس المفوضية برُمَّتِها ليست شــفافةً. ومع ذلك؛ بعد تحقُّق النصر لبوش بإعادة انتخابه (نوفمبر ٢٠٠٤)، لَفَتَ انتباهي وثيقــةٌ غامضةٌ من المفوضية الأوروبية؛ وهي ورقة عمل لأحــد موظفي المفوضية بعنوان: تقييم الأثر، الخطوات التالية في دعم القدرة التنافســية والتنمية المســتدامة (European Commission, 2004). كنتُ متعجباً من أن فريق التنظيم الأفضل في المفوضية مســتمر في دفع الكرة إلى الأمام، ولكن بشكلٍ متواضعٍ وبحَذَر.

أجندة باروسو The Barroso agenda:

سرعــان ما علمــتُ أنَّ الرئيسَ الجديــد للمفوضية الأوروبية هو رئيــس وزراء البرتغال الســابق، هو سياسي من يمين الوسط يُدعَى خوســيه مانويل دوراو باروسو Jose Manuel Durao Barroso. كنتُ مصدوماً وفي الوقت نفسه كنتُ قلقاً إلى حَدٍّ ما من التغيُّر السريع

في سياســات التنظيم الأفضل التي تمَّت. كان باروســو عازماً على إطــلاق الأجندة الخاصة بالتنظيم الأفضل على أســاس السَّــعي وراء خلق فرص للعمل والرخاء. كنتُ كثيراً ما أسمع الأوروبيــين يتحدثون عن "أجندة لشــبونة Lisbon Agenda" وكان الهدفُ منها تحســين الاقتصاد، والأمن، والبيئة في أوروبا؛ ولكن باروسو صرَّح بوضوح أنه يسعى إلى إرساء أعمدة الاقتصاد في أوروبا.

اختــار باروســو سياســياً ألمانيــاً اســمه غونــتر فيرهوغــن (Gunter Verheugen)؛ لتَــوَلِّي زمــام المبــادرة في تنظيــم أفضــل. كان فيرهوغــن قد سَــبَقَ له العمــل كمفوض تحــت إدارة بــرودي؛ إذ إنــه قــاد التوسُّــع الناجــح للاتحــاد الأوروبي. وقــال بأنه يقبل بعَــرْض باروســو؛ ليصبــح مفــوض الصناعة والمشــاريع، وأحــد النواب الخمســة لرئيس باروســو؛ مــما يعطــي ألمانيــا صوتــاً قويــاً في المفوضيــة. وعــلى الرغــم مــن أن جذور فيرهوغن سياســياً كانت يســار الوســط في ألمانيا (مــن الحزب الديمقراطــي الاجتماعي)؛ إلا إنــه كانت له أيضاً علاقات قوية مع الصناعــة والنقابات العمالية الألمانية، وكان مصمماً على إبطاء وتيرة اللوائح التجارية الجديدة المتدفقة من بروكسل.

حَفَّــزَت لجنة باروســو موجةً من النشــاط تجاه التنظيم الأفضل، بــدءاً من بيان مارس ٢٠٠٥م الــذي كان بعنوان: تنظيم أفضل للنمو والوظائف في الاتحاد الأوروبي (European Commission, 2005a, 2006). وقد تضَمَّن البيانُ ما يلي:

- تقييــم أثــر إلزامي على جميــع المقترحات التشريعيــة الجديدة (حيــث ازدادت أعداد التقييمات من ٥٠ في ٢٠٠٤م إلى١٠٠ في ٢٠٠٥م).
- سَحْب المقترحات التي كانت على قائمة الانتظار، والتي لم يتم تقييم الأثر لها (European Commission, 2005b).
- تقييم مستقل لسلامة وجودة تقييم الأثر الخاص بالمفوضية (Evaluation Partnership, 2007).
- خُطَّة لتحديث المبادئ التوجيهية لتقييم الأثر الخاص بالمفوضية، التي كانت تُعَدُّ لينةً فيما يتعلقُ بأدوات التكاليف والفوائد مقارنةً مع الممارسات المُثلَى لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (European Commission, 2005c; Hahn and Litan, 2005).

- خُطَّــة لضــمان أنَّ جميع التعديلات التــي تتمُّ على مقترحات المفوضية مــن قِبَل البرلمان الأوروبي والمجلس تخضعُ لتقييم الأثر (الاتحاد الأوروبي، 2005c).
- دراســة تجريبية؛ للكشــف عن التكاليف الإدارية (ما يُطلَق عليــه "Red tape" في الولايات المتحدة الأمريكية) في تنظيم المفوضية الأوروبية باستخدام منهجية جديدة رائدة من هولندا.

أردتُ أن أُبدِيَ إعجابي بهذه التطورات؛ ولكنني كنتُ أميلُ دائماً إلى الشــك قليلاً عندما يحاول السياسيون تحويل المبادرات الحكومية الجيدة إلى نشرات صحفية. قمتُ بتمحيص هذه الحزمة من التطورات بعناية مع التركيز على القضية الجوهرية وهي المساءلة.

التفاصيــلُ التفصيلية للخُطَّة لم تكن مُطَمْئِنَةً؛ إذ لن يتم إنشــاء مكتب مشــابه لمكتب الإعلام والشــؤون التنظيمية ولم يكن من الواضح كيف يمكنُ لباروسو وفيرهوغن أن يَضْمَنَا التنفيذَ الدقيق (Alemanno, 2009). وكانت الأخبار التي تَرِدُ من بروكسل تقول بأن فريقاً صغيراً من المحللين المتمرســين في المديرية العامة للمؤسســات ســيكون بمثابة عيون وآذان فيرهوغن، وســيكون لهذا الفريق السلطة المُطْلَقَة بمراجعة أي تقييم للأثر في المفوضية قبل تصويت المفوضية.

تَبَنِّي هذا المفهوم أقلقني؛ لأنه بدا كما لو أنَّ فريقاً من المُحللين من وزارة التجارة أُعطِيَ الســلطة على جميع أعضاء مجلس الوزراء الآخرين. إذا تَمَّ تشويه مفهوم التنظيم الأفضل؛ للوصول إلى حكومة جيدة في حملة سياســية مؤيــدة لقطاع الأعمال؛ فان احتمالية تحقيق تقدُّم مطرد تكون في أدنى مستوياتها.

وفي غضونِ بضعة أشهر، أظهرت الأخبار أنَّ فريق فيرهوغن كان قد وضع معايير تحليلية عاليــة؛ لتقديم مقترحات تشريعية جديــدة. وكان المســؤولون في المديرية العامة للصحة وحماية المســتهلك والإدارة العامة للبيئة قلقــين جداً. ثم تَسَرَّبَت تفاصيلُ مواجهة حدثت بــين فيرهوغــن والإدارة العامة للبيئة في منتصــف عام ٢٠٠٥م حــول التشريعات الخاصة بقانــون الهواء النقي إلى الصحافــة الأوروبية (Buck and Minder, 2005). علمتُ لاحقاً أن جوهــر النزاع كان مماثلاً تماماً للنزاعات التي خُضْتُها مع الوكالة الاتحادية لحماية البيئة الأمريكيــة (United States Environmental Protection Agency) ما بين ٢٠٠٢م إلى ٢٠٠٣م حول كيفية قياس المنافع والتكاليف للوائح أكثر صرامةً في ما يخص جودة الهواء.

بالتأكيـدِ، كان هنالـك الكثـيرُ من الأخبار الجيـدة في ما يخص خُطَّة باروسـو؛ القيادة السياسية في التنظيم الأفضل لم تعد مفقودة. وكان تقييم الأثر مطلوباً حالاً، وستتمٌّ مراجعةٌ لجودته من خلال إجراءات واضحة. وأولى الاقتصادُ مزيداً من التركيز لعملية تقييم الأثر.

في رأيي الشـخصي، تساءلتُ عن الحكمة من تكليفِ مُفوّض الصناعة والمشاريع ببرنامج التنظيم الأفضل. وأعتقدُ أن مكتب الأمين العام كان أفضلَ مكانٍ على المدى الطويل لوحدة التنظيم الخاصة بالمفوضية الأوروبية. وجهة النظر الأخرى تقول بأنَّ فيرهوغن لم يكن مجردَ مفـوضٍ عادي؛ إذ إنـه كان نائبَ رئيسِ المفوضية. وفي عـام ١٩٨١م، أصدر الرئيس رونالد ريغـان أمراً تنفيذيًّا بإحالة سـلطة مكتب الإعلام والشـؤون التنظيمية تحت إشراف نائب الرئيـس، جورج بوش الأب، الذي أصبح فيما بعد رئيسـاً وأعطى سـلطة الرقابة التنظيمية لنائبه دان كويل Dan Quayle.

لم يُبدِ فيرهوغن أيَّ ترددٍ؛ فسرعان ما أرسل إشارات إلى العامة بأنه على استعداد لتجاوز رغبـات موظفي الخدمة المدنية الذين لم يحترموا أجنـدة "الوظائف والرخاء". وقد جادل المشككون في أنه كان أكثر تأييداً لقطاع الأعمال من كونه مؤيداً للتحليل. وفي سياق السياسة الأوروبيـة أو الأمريكيـة؛ فإنَّ تَولِّي "الصناعة والمشـاريع" للتنظيـم الأفضل لم يكن حكيماً أو مسـتداماً فيـما يبدو (Löfstedt, 2007). هذا مـا كان عليه الوَضْع عندما تركتُ إدارة بوش في مارس ٢٠٠٦م لأصبح عميد كلية باردي راند للدراسـات العليا في تحليل السياسات في سانتا مونيكا، كاليفورنيا.

هنـاك واحـدٌ من آخر الأعـمال التي قمتُ بهـا بصفتي المديـر الإداري لمكتب الإعلام والشـؤون التنظيمية في أوائل عـام ٢٠٠٦م؛ هو قيامي بزيارة إلى بروكسـل؛ لدعم مبادرة الرئيس بوش الابن الاقتصادية بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية. كنا نعملُ وبشكلٍ متبادلٍ على "نظام إنذار مبكر" في ما يخص التنظيم، وهو يهدفُ إلى إعطاء القادة السياسـيين على جانبي الأطلسي "آخر التطورات" حول المقترحات التنظيمية الجديدة التي من المُرجَّح أن تتقدم. ولاحظتُ خلال هذه الرحلة؛ أن زملائي الأوروبيين بدؤوا في الاعتراف بأن كلاً من الكونجرس الأمريكي والرئاسة كانت مصادرَ مهمةً للمبادرات التنظيمية الجديدة. وفي الجِلسَة الختامية، أثنيتُ على عمل الإصلاحيين الذين تَبَنُّوا التنظيم الأفضل في المفوضية. وكان من المدهش التغيُّر الذي حصل في إجراءات المفوضية منذ عام ٢٠٠١م.

ما مكتبُ الإعلام والشؤون التنظيمية؟

في نهاية عام ٢٠٠٦م، سُرِرْتُ بمعرفة التطورات الجديدة في بروكسل. لجنة باروسو أنشأت في مكتب الأمين العام وحدةً جديدةً تُسَـمى مجلس تقييـم الأثر (Impact Assessment Board). لم تكـن بالضبط شـبيهةً بمكتب الإعلام والشـؤون التنظيمية؛ ولكن لديها بعض الوظائف المماثلة لمكتب الإعلام والشؤون التنظيمية.

تَمَّ تشـكيلُ مجلـس تقييم الأثر كوحدةٍ لمراقبـة الجودة المركزيـة؛ لتقييم الأثر داخل المفوضيـة الأوروبية؛ حيث أخذت مكان وحدةٍ مُخَصَّصَة في المديرية العامة للمؤسسـات، ووظيفةُ مجلس تقييم الأثر هي مراجعة مشـاريع اتفاقات التكامل الإقليمي التي تَرِدُ من الوحـدات المختلفة للمفوضية، وتقـوم بتقديم الآراء حول جودتها، بمـا في ذلك اقتراحات التحسـين. وهذه الآراء ليسـت ملزمةً ولكن يتـم نشرها بعدما تُصْـدِر المفوضية مقترحاً بصيغته النهائية للنظر فيه من قِبَل البرلمان والمجلس.

ومـن المثيرِ للاهتمام، أن مجلسَ تقييم الأثر تمَّ إنشـاؤه؛ ليكون مسـتقلاً عن الإدارات المتعلقة بصُنْع السياسـات في المفوضيـة. وبدلاً من إيجاد إدارتها العليـا الخاصة بها؛ فإنَّ المفوضية تعتمدُ على موظفين مهنيين على مستوًى عالٍ من ثلاثة مجالات عمل - الاقتصاد، والمجتمـع، والبيئة - لأداء المراجعـات الخاصة بها. وعلى عكس مكتب الإعلام والشـؤون التنظيميـة، لم يتم منح مجلس تقييم الأثر أيَّ سـلطة تتعلقُ بصُنع القرار؛ ولكن تمَّ منحُها قوةً رئيسـيةً وهي: لا يجوز تمرير أي اقتراحٍ تشريعي للتصويت من قِبَل المفوضين إلا بعد انتهاء مراجعته من مجلس تقييم الأثر.

ومن السابقِ لأوانه الحكم على أداء مجلس تقييم الأثر؛ ولكن أعتقدُ أنَّ تحَدِّي المساءلة لم يتم حلُّه بشكلٍ كامل. ويعتقد بعضُ الباحثين أن التزامات تقييم الأثر الخاصة بالمفوضية قـد تحتـاج إلى أن تخضع لمراجعة قضائية؛ من أجل ضـمان أن تقييم الأثر يكون ذا جودةٍ عالية ويتمُّ استخدامه من قِبَل صانعي القرار (Alemanno, 2009).

وفي حـالِ مـا إذا كان أداء مجلس تقييم الأثر لا يكفي؛ فقـد علمتُ أنه في عام ٢٠٠٨م اتخذ زملائي في مكتب الإعلام والشـؤون التنظيميـة خطوات؛ من أجل نقل مبادرة التعاون التنظيميـة إلى مسـتوى جديد. وذلك من خلال وثيقة تَمَّت صياغتُها بشـكلٍ مشـتركٍ بين

مكتب الإعلام والشـؤون التنظيميـة ومكتب الأمين العام؛ لصياغة مبادئ توجيهية بشـأن الكيفية التي تُسْهِم في كتابة اللوائح بشكلٍ أفضل للحَدِّ من الآثار التجارية السلبية (Office of Management and Budget, 2008). وتعهد كلا الطرفين على جانبي المحيط الأطلسي بتعديـلِ المبـادئ التوجيهية وَفْقًا لذلك. وعـلى حَدِّ علمي؛ فإنَّ مكتب الإعلام والشـؤون التنظيمية لم يسبق له أن تعاون من قبل مع المفوضية الأوروبية/ الاتحاد الأوروبي على هذا النوع من الوثائق الرسمية.

وأحـدُ أكبر المخـاوف التي تنتابُ المسـؤولين السياسـيين في المكتب التنفيـذي لرئيس الولايـات المتحـدة الأمريكيـة هـو أن الكثير مـن العمل الشـاق الـذي قاموا به سـيتِمُّ تهميشُـه عندمـا يتـولى الرئيـس الجديـد مهـام منصبـه. ويـسرُّني أن أقـول: إن هـذا لم يحـدث عندما خَلَفَ الرئيس باراك أوباما جـورج دبليو بوش في عام ٢٠٠٩م (Sunstein, 2013). لقد أصبح الحوار حول التنظيم الأفضل الآن منظماً، وخاصةً الحوار بين مكتب الأمين العام ومكتب الإعلام والشؤون التنظيمية. مؤخراً، توَحَّد الرئيسُ أوباما مع القادة الأوروبيين في محاولـةٍ لوضـع اتفاق التجارة الحُـرَّة الثنائية بـين الاتحـاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية. يُعَد التعاون التنظيمي هو أحد أهم الإستراتيجيات المطروحة على الطاولة.

الخاتمة:

إحدى التحَدِّيات الأساسـية في الإدارة العامة هو تعزيزُ التعاون بين الموظفين العموميين في مختلـف البلدان. وعولمة الاقتصاد العالمي أكدت الحاجة المُلِحَّة لوجود تعاون تنظيمي؛ إذ إنَّ السياسـات التنظيمية في أوروبا والولايـات المتحدة الأمريكية لها تأثيرٌ قوي في جميع أنحاء العالم؛ فإن التعاون بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية أمرٌ بالغُ الأهمية.

ولكن للأسـف، وكما هـو مُوَثَّقٌ في هذا الفصل؛ فإنَّ الهيـاكل الخاصة بالاتحاد الأوروبي والحكومـة الأمريكية تجعلُ مـن الصعوبة بمكان الانخراط في تعـاون تنظيمي هادف بين الطرفين. لا تسـتطيع الولايات المتحـدة الأمريكية التحدث بصوت واحـد مع أوروبا؛ لأن الكونغـرس الأمريكي والسـلطة التنفيذيـة هما مَنْ يقوم بوَضْع الأنظمـة من خلال عملية معقدة مع عدة مراكز للقوة. ومكتب الإعلام والشؤون التنظيمية هو جهدٌ متواضعٌ؛ لتحقيق

بعض التماسك والانضباط التحليلي للعملية التنظيمية في الولايات المتحدة الأمريكية؛ ولكنها ما زالت في البداية فقط لمعرفة دورها بشكلٍ أوسع كقوة في التعاون التنظيمي بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي.

إنَّ الاتحـــاد الأوروبي لا يتكلم بصوتٍ واحدٍ حول موضوع التنظيم. المفوضية الأوروبية لديها الحقُّ الحَصْري في اقتراح تشريعات جديدة؛ ولكن تأثير البرلمان الأوروبي والمجلس آخذٌ بالازدياد في العملية التنظيمية للاتحاد الأوروبي. داخل المفوضية الأوروبية، تُعَدُّ الصلاحيات الممنوحة لمكتب الأمــين العام متواضعةً، ولكن كل واحد من المفوضين لديه حق التصويت بشكلٍ رسمي؛ إذ إن المفوضية أشبه ما تكون بهيئة تشريعية أكثر من كونها كياناً تنفيذياً.

ونظراً لتعقيدات النُّظُم السياســية في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية؛ فإن عدم ســهولة تحقيــق تعاون تنظيمي لا ينبغــي أن يكون من المســتغرب. وهذا لا يعني عدم بذل المزيد من الجهود لتحقيق ذلك؛ إذ إنني ما زلتُ متفائلاً (على الرغم من أســباب عديدة تدعو للتشــاؤم؛ مثل: الدعاوى القضائية في منظمــة التجارة العالمية). وأعتقدُ أننا في نهاية المطاف ســيكون لدينا نظام حديث؛ بحيث يكون لدينا تقييم للأثر مشتركاً للبرامج التنظيميــة؛ من خلال تعاون موظفي القطــاع العام في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي. سوف يكون التقدم بطيئاً، ولكن أعتقدُ أنَّ المواطنين والشركات على جانبي المحيط الأطلسي ستطالبُ الســلطات في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية بتعلم كيفية التعاون بعضها مع بعض.

الفصل الثالث
ما يبدو أنا نسيناه في الإدارة العامة الحديثة

* آرثر رينجلنج

المقدمة:

يبدو أنَّ الإدارة العامة الحديثة قد فَقَدَتْ المفاهيم التي تُعَدُّ حاسمة بالنسبة للتخصص. هذا نتيجة لهيمنة النموذج الأنجلوسكسوني، أو ربما وبشكلٍ أكثر دقةً هيمنة النموذج الأمريكي، على الإدارة العامة مع التركيزِ على الإدارة والاقتصاد. وبناءً عليه؛ فقد تضاءل الاهتمام الذي توليه للقانون والسياسة تبعاً لذلك؛ حيث يتمُّ اعتبار هذه العوامل في الوقت الحالي عوامل خارجة عن الموضوع. لم تَعُد دولة القانون الديمقراطي كائناً حيوياً محركاً للدراسة البحثية في علم الإدارة العامة الحالي أو عاملاً أساسياً في تطوير المجال. أصبحت الإدارة العامة تخصصاً فنياً، والتي لم تَعُد تُعنَى بجميع القيم مقارنةً باهتمامها بالكفاءة والفاعلية التي تحكم الشؤون العامة في وقتنا الحاضر.

أصبح الكثيرُ من تخصصات الإدارة العامة يهتمُّ بالتكاليف والفوائد والتنفيذ الفعَّال والكفء. في حين أن العديد من الأفكار المهمة تحصلُ على القليل من الاهتمام؛ إذ يبدو أننا نسينا المشكلات المتعلقة بأداء الدولة، والمتعلقة بالمسائل الدستورية، والمتعلقة بالشرعية والعدالة. غالباً ما نَغْفَل أهمية القانون وننظرُ إليه على أنه أمرٌ مفروغ منه، ولا يكاد يكون هناك أيُّ محاولة لدراسة أهميته للعمل اليومي للحكومة؛ إذ يُعَدُّ القانون أداةً مماثلةً لجميع الأدوات الأخرى. وقد يُنظَر إلى القانون، في أحسن الأحوال، على أنه مقيدٌ غامضٌ، باعتباره أمراً يجبُ أن يُؤخَذ به في الحسبان عند تصميم السياسات والإستراتيجيات التنظيمية؛ ولكن دون آثار حقيقية على أرض الواقع. نادراً ما يتمُّ طرحُ السؤال عمَّا إذا كانت بعض السياسات مسموحاً بها وفقاً للقانون المعمول به. وفي الوقت نفسه، يوجد هنالك اتجاهٌ قوي في التخصص؛ لوضع القانون كشيء يجب التخلص منه، وتعظيم رفع القيود التنظيمية (Deregulation)، وإلغاء البيروقراطية. تيري (Terry, 2006, p. 119)

يقول: إن المدافعين عمَّا يُســمى بإدارة التحرير [...] يفشلون في التعرُّف على أهمية الدور الذي تلعبه القواعد واللوائح في تعزيز سلامة المؤسسات الإدارية.

أصبحت الإدارة العامة ضعيفةً بسبب هذا المفهوم الخطأ؛ حيث أثبتت نفسها على أنها غير قادرة على إعطاء صورة جلية واضحة عن أهمية مبدأ الشرعية. وهناك العديدُ من الأســباب لهذا الشيء؛ ولكن أعتقد أنه يجبُ علينا تســليط الضوء على مفهوم القانون في ســياق الإدارة العامة. وهذا ربما يتعارضُ مع أولئك الذين ذكروا أنهم مع الآراء التي تدعو بأن تكون الإدارة العامة مثل إدارة الأعمال التجارية، وأن الحكومات يجب أن تُدَار مثلما تُدَار الأعمال التجارية. قــد يكون ذلك مخالفــاً لمبــادئ الإدارة العامة التنفيذيــة الجديدة. ولكــن (إعادة) تضمين القانون يمكن أن يســهمَ في إيجاد وجهة نظرٍ أكــثر اتزاناً للإدارة العامة. بالإضافة إلى أنَّ ذلك، ســيكون لــه نتائج مهمة في تخصص الإدارة العامة. أودُّ أن أقــترح هنا أن مفهوم الديمقراطية أو ما يُســمَّى بدولة القانون يُسلِّط الضوء وبشــكلٍ كبيرٍ على أهمية القانون في السياق العام، وعلى أنَّ القانون يجب أن يُدْرَسَ كمفهوم أساسي إذا أراد تخصص الإدارة العامة أن يتمَّ تطبيقه عــلى أرض الواقع. إنَّ حقلَ الإدارة العامة يُعنَى بدراســة العمليــات الحكومية في إطار دولة القانــون الديمقراطي. ولا يُعَدُّ من العلوم التنظيمية المتخصصة بالقطاع العام التي لا ترى أيَّ علاقة للسياق الثقافي والسياسي. وهو مجالٌ واسعٌ للدراسة البحثية يعترفُ بوجود صراع للقيم في القطاع العام، ويحاول بشكلٍ متوازنٍ إيجاد الطرق المناسبة للتعامل مع هذه الصراعات.

العلاقة بين القانون والإدارة:

قام ســنيلين (Snellen, 1989) بلَفْتِ الانتباه إلى مــا وصَفَه بالصِّراعات على المجال بين السياسة والقانون؛ إذ إنه استطاع أن يميز سبع وجهات نظر مختلفة بشأن هذا الصراع:

أولاً: يبنــي بعضُ الكتــاب موقفاً بأنَّ السياســة العامة هي ما يُشــكِّل ويبني القانون العام. ويوجد ترابط شــديد بين هاتين الظاهرتين. تشــكيل السياســة من حيث المبدأ، هو تشــكيل القانون. السياســة تعني استخدام السلطة من قِبَل الدولة. في دولة القانون، هذا يعنــي سَرَيَان القانــون: "حيث ينبغي ألا يكون القانــون الإداري – كما في التصور الليبرالي للدولــة – ضمانةً ضد التدخل الحكومــي؛ ولكن كضامن لتوحيد الإجراءات المتعلقة بتنفيذ

المهام المتعلقة بالشأن العام (Hirsch Ballin, 1979, p. 250). وهذا يعني عدم وجود أيٍّ جانب من جوانب السياســة الحكومية، بغضِّ النظر عن مرحلة وَضْع السياسات، أو نشاط من أنشطة الحكومة التي يمكن فَصْلُها عن سيادة القانون.

في وجهات النظــر التالية، حرية صُنَّاع القرار فيما يتعلق بالقانون تزيد تدريجياً؛ فوَفْقاً للمنظــور الثــاني، يحدد القانون الاشــتراطات الواجب اتباعها من قِبَــل الحكومة في عملية تطوير نشــاطاتها. وبناءً عليه؛ فإنه يمكن تطوير السياســات الحكومية ضمن الفضاء الذي يتيحه القانون. هذا المنظور يُعَد الأقرب لمعظم التعاريف الخاصة بمبدأ الشرعية.

وجهــة النظر الثالثة تشــتركُ في خاصيةٍ واحدة مع وجهة النظــر الثانية وهي: القانون إطارٌ للسياسة العامة. ومع ذلك؛ فإن الإدارة هي السلطة التقديرية الخاصة بها فيما يتعلق بتنفيذ القانون. هذه الســلطة التقديرية قد تكون، وفي نظر البعض يجبُ أن تكون (انظر: Davis, 1971)، محصورةً في إطار صياغة قواعد السياسة.

وَفْقــاً لوجهة النظــر الرابعة؛ فإن السياســة العامة، وعندما يكــون هنالك توافق، هي الركيــزة الأساســية لتطوير القانون. وبناءً عليه؛ فإن القانــون يُعَدُّ نتاجاً للتغيير الحاصل في آلية تكوين السياســات. ومع ذلك؛ فإن وجهة النظر هذه تتجاهل الدورَ الفاعل للقانون؛ حيــث إن تغيير القواعد يكون نتيجة لتغيُّر الأفكار السياســية. وهنالك العديد من المبادئ القانونيــة ومبادئ الإدارة العادلة التي يجب أن تُؤخَذ بعين الاعتبار عند وضع السياســات الجديدة، وكذلك عند تنفيذ السياسات القائمة حالياً. يجبُ الأخذ بالاعتبار القيود المفروضة عــلى عمليــة صياغة القواعد. ومن أجل أن يتضح لنا مبدأ الحكم الرشــيد، يجبُ أن تكون المبادئ العامة موضوعة بمثابة خطوط عريضة للحكم.

وجهة النظر الخامســة ترى أنَّ السياســة العامة شرطٌ لتحقيق القانون؛ إذ يشير سنيلين على وجه الخصوص إلى مشكلة التمسك بالقانون. ما يجبُ المحافظة عليه وما لا يجب هي مسألة تخضع لتقييم الأولويات. إنَّ تطبيق القانون بنسبة مائة بالمائة، مهما كانت ادعاءات الإداريــين، يُعَدُّ وهماً غير قابــل للتحقيق. تحديد الأولويات يُعَد جــزءاً من عملية صياغة سياســات السياسة. وفي أغلب الأحيان، يكون ذلك نتيجة للقرارات التي تتخذها المنظمات المُنفِّذة أو قرارات فردية من قِبَل الموظفين العموميين.

وجهة النظر السادسة تأخذ بالموقف الذي يعتقد أن صُنَّاع السياسات لديهم القدرة على الاختيار بين السياسة والقانون؛ بحيث يصبح السؤال إما / أو. وبناءً على وجهة النظر هذه؛ فإنَّ القانون يصبحُ أداةً يمكن أن يتمَّ اختيارها من عدمه.

وفقـاً لوجهة النظر السـابعة؛ فإنَّ القانـون لا يتعدى كونه أداةً من أدوات للسياسـة العامـة، وهذا ما يجعله قابلاً للمقارنة مع الأدوات الماليـة أو الأدوات التنظيمية. ووجهة النظر الأخيرة هذه كانت محلَّ نقاشٍ شديد بين الكثير من المؤلفين والذين منهم على سبيل المثال (Tamanaha, 2006).

ليس هناك فقط مجموعةٌ متنوعةٌ من وجهات النظر بشأن هذه المسألة؛ ولكن وجهات النظر هذه غير ثابتة وتتغير مع مرور الوقت. والاعتقاد بأنَّ القانون هو الركيزة الأساسـية من قِبَل صُناع القرار والدارسين للسياسة العامة نتج عنه الإبداع الكبير في التدابير الحكومية. ولكن ذلك بحَدِّ ذاته نَتَجَ عنه العديد من العواقب. حيث حاول الناس المهتمون بالقانون، بما يمكن تسميته، إضفاء الطابع القانوني على هذه التدابير: خلقوا قانوناً من قواعد السياسة غير الرسمية. وأصبحوا يعطون القرارات المتعلقة بالسياسة؛ مثل: أولويات التنفيذ، وقواعد السياسـة، آخذينَ على عاتقهم المهام القضائيـة كمهامٍ وظيفية. وفي نهاية المطاف لا يمكن القول بأنَّ هذا عيباً من باب كونهم مُكلَّفين بتقديم إطار ملائم لاتخاذ القرارات العامة.

العلاقـة بين السياسـة والقانون تُعَدُّ أكثر تعقيداً من السـؤال: "هـل يجوز ذلك وفقاً للقانـون؟" ولذلك نجـدُ العديدَ من الصراعات بين السياسـة العامـة والقانون. من هذه الصراعـات، يمكننا أن نتعلم أنَّ نطاق الصراعات لا تنشـأ فقـط عندما أو حتى قبل صياغة السياسات ولكن أيضاً خلال العملية السياسية برُمَّتِها. طلاب الإدارة العامة أو الإدارة العامة التنفيذيـة لا يمكنهم التظاهر بعدم وجود هذه المشـكلات أو القول بأن هذه المشـكلات لا تعنـي لهم شـيئاً. مهمـة القانونيين لا يمكن أن تقتصر على وَضْـع القواعد التي صَمَّمَهَا صانعو السياسـات. لا يمكن القولُ بأن هنالك ما سـمَّاه سنيلين (Snellen, 1987) منطقية محـددة للقانـون، تماماً كما أنه هنالك المنطق الاقتصادي أو السـياسي؛ ولكن الأمر يتجاوز ذلك من حيث وجود منطق وقيم محددة للقانون. والشرعية ليسـت قيمة بسـيطة؛ ليتم تداولها مع أو ضد القيم الأخرى.

الفاعلية؟

من الممكن تطويـرُ أربع وجهات نظر مختلفة عن الإدارة العامة (انظر: Hemerijck, 2003). وإحدى هذه الأبعاد تستند إلى الفروقات التي ذكرها شاربف (Scharpf, 1997) بين منطق النتيجة ومنطق الملاءمة. ويشيرُ البعد الآخر إلى ما إذا كان يتمُّ تطبيق هذا الإجراء أو وجهة النظر. وهذا بدوره يؤدي إلى أربعة أسئلة مختلفة في ما يخصُّ الحلول الممكنة للمشكلات في الإدارة العامة (انظر: الشكل ١-٣):

١. من حيث الفاعلية: هل يعمل؟

٢. من حيث الجدوى: هل يناسب؟

٣. من حيث القبول: هل هو صحيح معيارياً؟

٤. من ناحية الشرعية: هل يجوز؟

الأسئلة الأربعة المذكورة أعلاه تمثِّل أربع وجهات نظر مختلفة حول الإدارة العامة. وقد أصبحت مسألة الفاعلية هي المهيمنة في تطوير تخصُّص الإدارة العامة؛ إذ إن هذا يناسب وبشكل جيد النظرة الواقعية في التفكير والمنطق التي يتميز بها النموذجُ الأمريكي للإدارة؛ حيث حاول الاقتصاديون حساب التدابير الأكثر فعالية وكفاءة. وفي وقتٍ لاحق، تمَّ إدراكُ أن السياق الذي تُطَبَّقُ فيه هذه الأدوات يجبُ أن يُنظَر إليه باعتباره أكثر أهميةً. وفي حالِ تبَنِّي وجهة نظر أخرى مختلفة؛ فقد جَرَتْ العادةُ على التركيز على مسألة الجدوى، ولا سيما مسألة الجدوى السياسية (انظر: Meltsner, 1976). ولقد كانت الأسئلة الدائرة حول مبدأي القبول أو الشرعية هي التي ألهمت الفلاسفة السياسيين؛ ولكن مثل هذه الأسئلة المعيارية لم يكن لها قبول واسع، وواجهت أوقاتاً صعبةً في عهد سيادة النهج التجريبي في علم الإدارة العامة. ومع ذلك؛ فإن الفلسفة السياسية والمجتمعية شَهِدَت انتفاضةً في العقود الأخيرة من القرن الماضي؛ حيث تزايد الاهتمام بهذه الأسئلة المعيارية (Fischer and Forester, 1993). وقد تُعَدُّ مسألة مشروعية السياسات العامة واحدةً من أقدم الأسئلة حول السياسة العامة والإجراءات الإدارية. وبناءً على ذلك؛ فإن السؤال المتعلق بالمشروعية عادةً ما يتمُّ محاولة قياسه من منظور الفاعلية؛ حيث إنه في حال عدم قبول مقترحات معينة، كان التوجُّه إلى

تغيير القواعد. وهذا التمييز الذي بيَّنَّاه في ما يخصُّ وجهات النظر الأربع بشــأن السياســة والإدارة يمكن أن تكون محددةً؛ من حيث المناهج الواقعية والسياسية والفلسفية والقانونية.

الشكل (١-٣)

الأسئلة الأربعة الرئيسية

المنطق / وجهة النظر	منظور العمل	منظور التقييم
منطق النتيجة	واقعي الفاعلية هل يَعمل؟	التقاليد القانونية الشرعية هل يجوز؟
منطق الملاءمة	سياسي - إداري الوَضْع الجدوى هل هي ملائمة؟	العقيدة السياسية القبول هل يصحُّ معيارياً؟

Source: Hemerijck A. (2003)

يجــبُ أن يكونَ واضحاً أنَّ عدداً من المؤلفين يعارضون وجهة النظر القائلة بأنَّ القانون يُعَدُّ عاملاً عارضاً، أو أســوأ من ذلك؛ بل يُعِدُّونَها مجرد أداة. والقانون ليس مشكلةً تتعلق بالاســتفادة المثلى (انظــر: Zouridis, 2009). إنَّ أهمية مبــدأ المشروعية يمكن أن "[...] يفــرض أعبــاءً على العمليات الحكوميــة، والتي هي في كثيرٍ من الأحيــان تبدو خرقاء، غير فاعلــة، وغير قابلــة للتطبيــق" (Rosenbloom, 2006, p. 101). وجزئيــاً، يُعَدُّ هذا أمراً لا مفرَّ منه، ومن جانب آخر قد يكون ذلك مقصوداً؛ فالفصل بين السُّلطات لم يوجد لجعل ممارســة السلطة أمراً سهلاً؛ إذ إنَّ المسألة ليست هي كيفية جَعْل الحكومة أكثر كفاءةً من

خلال سـيادة القانون. وقد يُعَد من المريبِ ما إذا كنَّا نسـتطيع التحدث حتى عن التنفيذ الفعَّـال للقانون؛ فالقانـون يُعَد ظاهرةً معقدةً ومكلفةً، مليئـةً بالتناقضات؛ إذ إنه يعطي مَنْ هم في السـلطة القدرة على الحكم بشكلٍ سهل؛ ولكن في الوقت نفسه يعطي الجهات الفاعلـة الأخرى إمكانية معارضة مَنْ هم في السـلطة، ومن ثَمَّ فالقانون هو الطريقة التي يتـمُّ بها إدراك المثل العامـة العليا، وكذلك منعها. والذي ينظر بعينـي الفاعلية والكفاءة فقط؛ فهو لا يملك أدنى فكرة عن ماهية ما تعنيه الدولة.

ومن هذا يجبُ على المرء أن يسـتخلص أنَّ وجهة النظر التي ترى أنَّ القانون هو عبارة عـن أداة هـي من جانبٍ واحـد (Ringeling, 2005). وأيُّ أحدٍ يشـكو من عدم فاعلية القواعد العامة؛ فهـو لم يمعن النظر في العديد من الاعتبارات الأخرى التي أُخِذَت بالاعتبار عند صياغة هذه القواعد. وجهات النظر الأخرى تُعَدُّ مهمةً ولها اعتبار؛ وذلك كون القاعدة ليسـت قاعدةً من ذات نفسـها، أو لأن القاعدة تمَّ إقرارها من شـخصٍ ما؛ فلا يمكن تمرير السياسات العامة لمجرد أنَّ كياناً تمثيلياً يرغبُ بذلك أو لأن قراراً إدارياً قد صدر بذلك، حتى لو كان هذا على عكس الاعتقاد الشائع؛ لذلك فالقانون في حَدِّ ذاته لم يُوجَد لإضفاء الشرعية على تصرفات السـلطات العامة. العلاقة مُعقَّدة بشـكلٍ أكبر. وذلك كون الأفكار المعيارية هـي مَنْ يقفُ وراء القوانين، والقوانين يجب أن تكون وفقاً لهذه الفِكَر المعيارية. واختيار القانـون كأداة يسـتوجبُ اختيار جميـع ما له صلة به من عوامل أخـرى؛ فعند النظر إلى قاعـدة معينة؛ فإنه يتوجبُ النظر في العديد من الظواهر الأخرى المتعلقة بها: الإجراءات، والطعون، والطبقات؛ فضلاً عن الكثير من الأفكار الجوهرية حول العدالة وسيادة القانون، ودولة القانون الديمقراطي. وهذا المفهوم الأخير، على وجه الخصوص، يتطلبُ التحَدُّث عنه بإسهاب أكثر وهو ما سننتقل إليه الآن.

دولة القانون الديمقراطي:

لا ينبغـي النظـر إلى الشرعية على أنها مجـرد لعبةٍ بيد القانونيين، حتـى إذا كان هذا صحيحاً إلى حدٍّ ما؛ فإنَّ مثل هذا الرأي يُعَدُّ قاصراً؛ فالشرعية هي الأسـاس لتكوين الأنظمة السياسية - الإدارية في العالم الغربي، كما أنَّ الشرعية ودولة القانون الديمقراطي بينهما علاقة وثيقة؛ حيث سيتمُّ التحدث بإسهاب عن دولة القانون الديمقراطي فيما يلي.

ويرتكز مصطلح دولة القانون على فكرة أنَّ الدولة مُلزَمَة بالقوانين والقواعد (Witteven, 2000, p. 203). وهذه الفكرة تُشكِّل نوعاً من الأفق المعياري الذي من خلاله يمكن تحقيق إجــراءات سياســية وقانونية هادفة، ولدى البعــض ربما يكون بناءُ دولــة القانون هو بناء أيديولوجــي؛ لكن في الحقيقة هو البنــاء على الرغم من كلِّ ذلك؛ إذ تُعَدُّ دولة القانون بناءً ديمقراطيــاً. وفي حين أنَّ الشرعية تشــير إلى إعطاء القواعد؛ فــإنَّ هذه القواعد لا تخرج إلى حيِّز الوجود من دون تعاون كيانات متعددة؛ فسيادة القانون هي في صميم تنظيم الدولة الحديثة؛ إذ إنه إلى حَدٍّ ما يُحَدِّد تصرفات المسؤولين الحكوميين والمواطنين.

هنالــك ثلاثة مبادئ متأصلة في مفهــوم دولة القانون هي: الديمقراطية، ودولة القانون الليــبرالي، ودولة القانون الاجتماعــي (انظر: Zijlstra, 1997). مبــدأ الديمقراطية يعطي ضمانــاتٍ لتحقيق تأثــير المواطنين على عمل الحكومة. ومبدأ دولــة القانون الليبرالي يضع الحــدود في مكانها الصحيح لما تســتطيع الحكومة القيام به مــن عدمه؛ إذ إنها تُعَدُّ حاميةً للحريــة الفردية ضــد التعدي عليها، وتصــون الشرعية والأمن القانــوني. في حين أن دولة القانــون الاجتماعي تُعَدُّ مبــدأً يتعلقُ بما يجبُ أن تفعله الدولــة؛ لضمان الشروط اللازمة لحصول مواطنيها على حياة كريمة.

الديمقراطية:

المبــادئ الديمقراطية تقول بأنَّ القــرارات العامة يجب أن تكون ناتجةً عن الســلطات الديمقراطية العامة، وعلى نحوٍ أكثر تحديداً من قِبَل ممثلي صُنَّاع القرار العام؛ إذ إنَّ هؤلاء لا تقتــصر مهمتهم على وَضْع قواعد الدولة ولكن أيضاً تعيين المســؤولين؛ بحيث تكون لهم الصلاحية فيما يقوم به المســؤولون، ويضمنون انفتاح آليــة صُنْع القرارات العامة، وتنظيم الاحتــمالات المتاحة أمام المواطنين للردِّ على المقترحات المتعلقة بالسياســة. وبعض الكُتَّاب يعمــدون إلى إضافة اللا مركزية كقيمةٍ ديمقراطية؛ معللين ذلك بأنَّ آلية اتخاذ القرار يجب أن تكون أقرب ما يكون للمواطنين المعنيين. هذا المبدأ يســتحضرُ معه الحقوق السياسية؛ مما يتضمن إمكانيات العمل كمواطن سياسي.

ولكــن يوجد هنالــك تجاذبٌ بين مبــدأ الديمقراطية ودولة القانــون (انظر: Pessers, 2011)؛ فــلا يتــمُّ اتخاذ القرار العام فقط لمجرد وضعه في القانــون. ولا القانون يضعُ هذا

القرار من تلقاء نفسه. لا بد من اختبار هذا القرار. وعند ذلك يمكنُ القول بأنَّ هذا القرار داخلٌ في دولة القانون. هنا يمكن للمرء أن يرى الفرق مقارنةً مع فكرة سـيادة القانون؛ إذ إنَّ فكرة سـيادة القانون لا تتطلبُ هذا الاختبار. بالإضافة إلى ذلك؛ فإن دولة القانون هي عبارة عن مشروعٍ طويل الأمد، في حين أن الديمقراطيات يتمُّ ملؤها من قِبَل المشاركين خلال فترات زمنية أقصر بكثير.

لذلك، يجبُ علينا أن نضعَ في الاعتبار أمراً مهماً، وهو أنَّ الديمقراطية مزيجٌ من الاثنين: الديمقراطيـة ودولة القانـون. فالديمقراطية وحدها لا تكفي كما هو الحال مع فكرة حكم الأغلبية. وكذلك فإن دولة القانون ليسـت كافيةً وحدها، وإنما هي مزيج من المؤسسـتين. الديمقراطيـة وحدها تفضي إلى تصويـت الأغلبية وقمع الأقليات. كما أنه بدون ديمقراطية تصبح دولة القانون دكتاتورية باسـتخدام القانـون. والبيروقراطيات تواجه خطر أن تصبح مراكز للطغيان، كما ذكر ارندت (Arendt, 1958).

المكوِّنات:

تتكوَّن قيمُ دولة القانون الديمقراطي من مبادئ المشروعية (سـيادة القانون)، والفصل بين السُّلطات، والرقابة القضائية، وحقوق الفرد الأساسية.

أولاً: هنالـك سـيادة القانـون؛ وهـذا يعنـي أنَّ الحكومـة تسـتندُ إلى قواعد، وهو ما نسـميه القانون. القانون هنا ليس شـيئاً اسـتحدثه زعيمٌ سـياسي أو كيانات مجتمعية تحاول تعظيم مصالحها الشـخصية؛ ولكن القانون من حيث المبدأ، هو نتيجةٌ لعملية صُنْع القرار الديمقراطي. وهو ما يُطلِق عليه البعضُ الشكلية أو البيروقراطية؛ إذ إنه في المحصلة النهائية يقود إلى القدرة على التنبؤ، وتحقيق المصداقية للمؤسسات العامة.

القيمة الثانية من قِيَم دولة القانون هي الفصلُ بين السُّلطات؛ وذلك لأن سلطة الدولة قد تُسـتَعمَل بشـكلٍ وحشي؛ حيث تقول الحكمة القديمة في العلوم السياسية: إنَّ السلطة بحَدِّ ذاتها تفسـدُ الشـخص الممنوحة له؛ فما بالك إذا كانت سلطةً مطلقةً من دون قيود. وكنتيجة لذلك، تمَّ جَعْل الدولة أقلَّ قوةً؛ من خلال تقسيم السلطة وفقاً للوظائف المختلفة. وعلاوةً على ذلك، تَمَّ اسـتحداثُ الضوابط والتوازنات؛ للتأكُّد من أنَّ كلَّ سـلطة لا يمكن أن

تعمل بمفردها دون السـلطات الأخرى. ولكن على الرغم من وجود هذا الفصل المؤسـسي - حتـى الآن - إلا إنـه أصبحت آلية وَضْع القواعد والصلاحيـات التنفيذية أكثر ارتباطاً مع بعضها مع بعض في كثيرٍ من الأحيان في العديد من الدول الأوروبية. هذا بدَوْره وعلى نحوٍ متزايد جعل السلطة التنفيذية تَسُنُّ القواعد من تلقاء نفسها، وتصدر التوجيهات والقواعد المتعلقة بالسياسـة، أو الأولويات؛ بحيث أصبحت الهيئات التمثيلية تميلُ بشكلٍ متزايدٍ إلى الإجابة ليس فقط عن الأسئلة «ما»؛ ولكن أيضاً عن الأسئلة المتعلقة بـ «كيف»، والتدخُّل في عمل السلطة التنفيذية. ومن وجهة النظر الدستورية، تُعَدُّ هذه التطورات بالغة الأهمية.

ثالثـاً: قـدرة دولة القانون عـلى حماية المواطنـين بالقانون، وقـدرة المحاكم الوطنية والدولية على إصدار الأحكام المسـتقلة في ما يخص الحالات المتعلقة بهذا الشـأن؛ فالرَّقابة القضائية من قِبَل المحاكم المستقلة هي الخاصية الجوهرية لهذا النوع من الدولة، خصوصاً عنـد النظر إلى التطورات المذكورة أعلاه؛ إذ أصبحت هـذه المحاكم على نحوٍ متزايد القوةَ المستقلة الوحيدة.

هذه القيم تُعَدُّ سـهلةً نسـبياً؛ ولكن الفكرة التي وراءها تُعَدُّ أكثر أهمية وعمقاً بكثير وهي: القدرة على التعامل مع التنوع، وهي الفكرة المحورية نفسها فيما يُسَمَّى بالجمهورية الإجرائية. ولدينا قيمٌ مختلفةٌ عن الحياة، والعالم، والسياسة، وتكمُنُ المهمة الرئيسية للدولة في كيفية التعامل مع هذه القِيَم المختلفة لمختلف الأشخاص.

وبناءً عليـه؛ فإنَّ القيمة الرابعة والتي ربما تكون الأهم من بين القِيَم (انظر: Pessers, 2011) هـي أنَّ دولـة القانون الديمقراطي أخرجـت لنا فكرة الحقوق العالمية الأساسـية التـي يمكنُ أن يطالب بها المواطنـون الأفراد؛ تقديراً لحريتهم وموقعهـم في المجال العام. وقد كانت الحقوق السياسية الأولى في الظهور؛ حيث كانت تهدف إلى إبقاء الدولة بعيدةً عن تحديد المسـؤوليات في المناصب العامة. وبعد فترةٍ وجيزة تمَّت صياغة الحقوق الاجتماعية في محاولة للإسهام بشكلٍ مباشر في العدالة الاجتماعية، وجعل المجتمع أكثر عدلاً.

معاً، تُشكِّل هذه المكونات الأساس لأنشطة المنظمات العامة؛ معاً، وليس واحد من هذه العنـاصر على انفراد. والقانون بدون رقابـة قضائية ينتجُ عنه الدولة الديكتاتورية، وكذلك عدم وجود حقوق الإنسان الفردية أو تركيز السلطة العامة في مكون دون غيره.

ويهـدفُ مبدأ دولة القانون الليبرالي إلى مَنْع الاسـتبداد والممارسـة التعسـفية وسـوء اسـتخدام السلطة. وهذا بدوره يُحَجِّم من قدرات "الملك". ومن أجل تحقيق ذلك؛ يجبُ مراعاة عناصر؛ مثل: مشروعية الإدارة، والفصل بين السـلطات، والرقابة القضائية، والحقوق الأساسية الليبرالية. وأعمال الحكومة يجب أن تكون قائمةً على قواعد عقلانية يمكن الدفاع عنها وكذلك يمكن اتباعها من قِبَل المواطنين المعنيين. ومبدأ دولة القانون الليبرالي يسـعى إلى مَنْع اسـتحواذ طرفٍ معين على الكثير من السـلطات. وبالتالي، يتمُّ التعرُّف على أنشطة الدولة المختلفة التي يجب أن تقوم بها السـلطات المختلفة. في عدد من التفسـيرات يقوم المبدأ الليبرالي على فكرة "الضوابط والتوازنات": سلطات الدولة المختلفة يحتاج بعضها إلى بعـض؛ من أجل أن تكون قـادرةً على أداء مهامها. وهذا النظام يعني أنَّ تنظيم السـلطة والقـوة النظامية - إحدى هذه القوى هي القـوة القضائية - يجب أن تكون لدى المحاكم إمكانيات للحكم على أعمال الحكومة والسلطة؛ لإجبار الآخرين على احترام حكم المحكمة، وبما يصلُ في بعض الحالات إلى قوة الإبطال. الحقوق الليبرالية الأساسـية تقوم على حراسة حقوق وحريات المواطنين وتضمنُ تحقيق ما يُسـمى "مجال الحرية"؛ بحيث لا تسـتطيع الدولة التعرُّض للمواطنين طالما كانوا ضمن هذا المجال.

ويُعَدُّ التطور الأكثر حداثةً هو مبدأ دولة القانون الاجتماعية، وقد قام هذا المبدأ بصياغة مفهوم يتَبَنَّى فكرة أنَّ المواطنين قادرون على العيش بطريقة لها معنى. وفي هذا المبدأ، تُعَدُّ فكـرة العدالـة الاجتماعية أمراً مركزياً. والمنطقُ الذي يقـومُ عليه هذا المبدأ يمكنُ الاطلاع عليـه في أعمال فريدريكسـون (Frederickson, 1997) حـول العدالة الاجتماعية كقيمة مركزيـة للحكومـة. ومع ذلك؛ ففي هذا المبدأ، يمكن العثور عـلى أفكار حول كيفية إدارة الدولـة بكفاءة وفاعلية، وعلى الحكومات أن تكـون مهتمةً بالنتائج المترتبة على أعمالها في ما يخصُّ المجتمع والأساليب التي تستخدمها لأداء مهامها.

مفهوم مركزي:

إنَّ اللمحـة العامـة التي قُدِّمَت في وقتٍ سـابقٍ توضح أهمية اسـتخدم دولة القانون الديمقراطـي كمفهوم مركزي، كما كشـفت لنـا التغيُّرات التي تمَّت خـلال القرن الماضي في الحقوق السياسـية والاجتماعية الأساسـية، والانفتاح الحكومـي - خطواتٍ كبيرةً في حماية

المواطنـين من قـرارات الحكومات، والمحاكم الجديـدة، والحقوق المحميـة وطنياً ودولياً. ومبادئ مثل: الإدارة الجيدة، والحوكمة الرشـيدة، والشـفافية، والمساءلة. والمسؤولية هي تعبـيرٌ عن القِيَم التي يُعبِّر عنها هذا المفهوم. وأفضل مؤشر على نجاح هذه التطورات هو العديدُ من الشـكاوى من قِبَل المسؤولين الوطنيين والمحليين ضد كلِّ هذه الحماية من قِبَل القانون؛ فضلاً عن شكاوى السياسيين من أنه لم يَعُد لديهم فسحة لاتخاذ القرارات الخاصة بهم؛ إذ إن أيديهم مقيدة من قِبَل المؤسسات الدولية والوطنية.

إنَّ المكونـات الأربعـة والتي نوقشـت في القسـم السـابق تجمعها مـع بعضها فكرةُ المجـال العـام القائـم الذي يحـترمُ مواطنيـه. ونحـن بحاجـةٍ إلى كلِّ هـذه المكونات الاربعـة؛ إذ لا يمكـن اختـزال مكـون واحـد في آخر. في الوقـت نفسـه، لا يوجد مكون متفـوقٌ عـلى مكونٍ آخـر؛ فهـذه المكونـات تتعارضُ مـع بعضهـا إلى حَدٍّ مـا، ويجب الانتبـاه إلى التوتـرات التـي قـد تحدث بـين هـذه المكونـات، والأوزان المختلفـة التي يجـبُ أن تأخذهـا في حـالات مُحدَّدة، وكيف يمكنُ تحقيق الانسـجام فيـما بينها. وهذا مـا يجعلُ من فكرة دولة القانون الديمقراطي هَشَّـةً من الناحيـة العملية، كما هو واضح عندما ننظر إلى القيم المستمدة من هذه المبادئ، وهذا أيضاً يجعل من الواضح أنَّ المفهوم لا يقدم لنا إجابات ثابتة، ونتائج العملية الديمقراطية ونتائج العصف الذهني المُكثَّف تقدم لنا معلوماتٍ قيِّمة (انظر: Majone, 1989).

ذكـر إيسـتون (Easton, 1971) أنَّ القيم أمـرٌ مركزيٌّ لما تقوم بـه الحكومات. وهو صاحب المقولة الشهيرة: إنَّ مهمة الدولة هي تكريس القِيَم في المجتمع. وتُعَدُّ القيم كذلك أمراً مركزياً في مفهوم دولـة القانون الديمقراطي، وتتمحور ماهية كيان الدولة حول القيم، وبشكلٍ أكثر دقة حول القِيَم العامة (انظر أيضاً: Moore, 1995).

المنطـقُ الـذي بُنِي عليه هذا المفهوم هو أن الدولة يجـبُ عليها التعامل مع التنوع في المجتمع. نحن جميعاً مختلفون، نفكر بشـكلٍ مختلف، ولدينا رؤى وقناعات مختلفة عمَّا يجـب أن يكون في المجتمع. والسـؤال المركزي هو: كيف يمكننـا العيش بعضنا مع بعض دون الحاجـة إلى الحرب. وفي حـين أنَّ هذه الخطوة من مفهـوم هوبز Hobbes للحرب وأنَّ الجميع ضد الجميع؛ فمن وجهة نظره أنَّ وجود نظام استبدادي قد يكون مقبولاً لمنع

مثل هذه الحرب، والذي قد يتناسب أيضاً مع حالتنا. ومع ذلك؛ فإن مفهوم دولة القانون الديمقراطي يمثِّل لنا حلاً للخروج من دائرة الريبة. وبالنظر إلى هذا النظام؛ فهناك حاجة إلى إيجاد توافق حول الاختلاف في وجهات النظر بطريقة أو بأخرى.

إحدى وجهات النظر ضد فكرة التوافق على الاختلافات هو أنَّ لدينا نظاماً لحكومة تمثيلية، وفي مثل هذا النظام؛ فإنَّ الفائز يتولى زمام المبادرة. ولا يوجد شيء للتوافق؛ فنتيجة الانتخابات هي الفوز أو الخسارة. عندما تخسر؛ فإنَّ الأمر مؤسف، وربما يحالفك الحظُّ في المرة القادمة. وفي حين أنَّ التفكير بهذا المنطق قد يعطي صورةً كافيةً عمَّا يحدث بشكلٍ يومي؛ ولكن في الديمقراطيات القائمة يوجد تناقض لهذا التفكير؛ من خلال ثلاث وجهات نظر.

وجهة النظر الأولى تقول بأنَّ هذا التصور كافٍ - مع زيادة أو نقصان - للأنظمة التي لا يوجد فيها إلا حزبان اثنان فقط؛ أمَّا في البلدان التي تتشكل الحكومات فيها من خلال التحالفات؛ فإنَّ الصورة تُعَدُّ أقل وضوحاً؛ إذ إنه في حال عدم وجود حزبٍ له الأغلبية في الحكم، كما هو الوضع في أكثر دول أوروبا الغربية؛ فإنَّ التوافق بين عددٍ من الأحزاب يُعَد أمراً ضرورياً.

ووجهة النظر الثانية تقولُ بأنَّ الأغلبية ليست أمراً بديهياً؛ فهنالك العديدُ من الطرق الممكنة؛ لتكوين بعض المجموعات مع بعض؛ إذ إنَّ المجتمع بطبيعته يتكوَّن من أقليات مختلفة من الصعب أحياناً حصرها؛ فهذه الأقليات تحاول العثور على (معرفة) بعضها؛ من أجل تشكيل الأغلبية، وذلك على الرغم من تأصُّل عملية الأخذ والعطاء (تبادل المصالح) في عملية تشكيل الأغلبية.

ووجهة النظر الثالثة، وفقاً لشاربف (Scharpf, 1970)، هي أنَّ السؤال الجوهري في الديمقراطية هو عن كيفية التعامل مع الأقلية أو الأقليات؛ فالأقلية التي تستمر أقليةً إلى الأبد ستكون بمعزلٍ عن النقاش حول عملية تكوين القِيَم في المجتمع. وهذا بدوره يؤدي إلى احتمال أنَّ مثل هذه الأقلية المعزولة قد تتطوَّر إلى تهديدٍ لنوعية الحياة التي تسعى نحوها الديمقراطية.

وبالإمكان أن نستنتجَ من ذلك أن جميع مَنْ في السلطة ليس لديهم الحقُّ المطلقُ أو التلقائي لفعل ما يريدون أو ما يعتقدون أنه مرغوب. علاوةً على ذلك؛ فإن العديد من

البدائل المتاحة للتعامل مع القضايا وتسـيير الحكم تُعَدُّ غير مسـموح بها. والسـببُ وراء ذلك ليس لأن القانون يمنعُ بعض هذه الأسـاليب أو أنهم لم يكن لديهم قواعد مسموح بها تحـت تصرفهم؛ للتعامل وفق طرق معينة. ولكن؛ لأنه يتعارض مع أكثر الأفكار الأساسـية حول القانون والشرعية، وطريقة تنظيم الدولة فضلاً عن المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المنظمـة. ويمكنُ اعتبار دولة القانون الديمقراطي مفهوماً مركزياً في تخصصنا، وحجر زاوية في تخصص الإدارة العامة.

الإدارة العامة المهتمة بالقِيَم:

تَبَيَّنَ لنا من الفقرات السابقة وجودُ عددٍ لا يقل عن ثلاث وجهات نظر إضافية:

أولاً: هنالك مذاهبُ مختلفةٌ في الإدارة العامة. كلُّ واحدٍ منها له مجموعة من القيم، ولا يمكن إغفالُ هذه القيم عند دراسة أيٍّ من هذه المذاهب، كما أنه عند دراسة أيٍّ منها؛ فإنه يجبُ أن يكون هنالك اهتمامٌ خاصٌّ بعلاقتها مع الأساس الديمقراطي والقانوني للدولة؛ فذلك يُمكِّننا من الإلمام بالتوترات بين القِيَم التي روَّجَت لها دولة القانون الديمقراطي وهذه المذاهب.

ثانيـاً: في مجـال الإدارة العامة، يجبُ أن يُوجَّه المزيدُ من الاهتمام إلى المشـكلات التي لها علاقة بحكم القانون مع الإجراءات القانونية، وبشـكلٍ أخصّ، الطابع القانوني للحكومة. ويمكننـا إعادة صياغة ذلـك بطريقة أخرى بالقول بأن عناصر لهـا صبغة عالمية من خارج التخصـص يجـب أن يكون لها مـكان في التخصص. هذا التقليد يُمكِّننا من دراسـة الدولة كدولة، وليس كعملٍ تجاري مُتعثِّر، أو كبديل عندما يخفق السـوق. وليست الدولة المكان المناسب لتحقيق مكاسب فردية؛ فالتقليد القاري يعطينا القدرة على الاهتمام بالقيم؛ فضلاً عن الاهتـمام بالقضايا الديمقراطية. وهذه القضايا ذات أهمية أساسـية لممارسـة الإدارة العامة؛ إذ إنَّ الإدارة العامة دون معرفة الشـخصية الاعتبارية للدولة، وكيفية عمل التنظيم وما وظائفها؛ فإنَّ ذلك يُعَدُّ دراسة غير مكتملة. وإعادة دمج التقاليد القارية للإدارة العامة يجـبُ أن يمنعنـا من تطوير مذاهب حـول المنظمات العامة التي تتعـارضُ مع قِيَم دولة القانون الديمقراطي.

ثالثاً: من خلال الالتفات إلى التقاليد القاريَّة؛ ستكون هنالك فرصٌ متاحةٌ أمامنا لدراسة القضايــا المرتبطة بظاهرة التنوع المجتمعي؛ فكون المواطنين يعتنقون مبادئ وقيماً مختلفةً لا يُعَدُّ شــيئاً جديداً؛ لأننا نختلفُ في الكثير من الجوانب في تفكيرنا حول الحكومة والحكم. والاعتراف بهذه الحقيقة كان أحد الأســباب التي أدَّت إلى تطوير التفكير العملي. ولكن في حقل الإدارة العامة يبدو أنَّ هذا التنوع قد تَمَّ استبداله بمُخَطَّط شامل مستمدٍ من النظرة الليبرالية الجديدة للاقتصاد، وإيجاد مخططٍ شــامل واحدٍ في المســتقبل ليس مشــكوكاً فيه وحسب؛ بل يُعَدُّ امراً خطيراً أيضاً. ويتيحُ مبدأ دولة القانون الفرصة للتعامل مع تنوع القِيَم في المجتمع وفي المجال السياسي، وهو في الوقت نفسه له ارتباط بالأفكار المتعلقة بالحقوق العالمية والعمليات الديمقراطية.

دولة القانون الديمقراطي تُنظِّم التنوعَ المجتمعي والسياسي بطريقتين: من خلال سيادة القانون، ومن خلال مشاركة مواطنيها؛ وسيادة القانون تُقدِّم للمواطنين حقوقهم الأساسية، والفرصة تكون ممنوحةً للمواطنين لتنظيم أنفســهم بعيــداً عن أيِّ تدخلٍ من قِبَل الدولة. وقــوة الدولة تكون محدودةً؛ بســبب هذه الحقوق من خلال ســيادة القانون، وبســبب المراجعة القضائية المستقلة. هذا بحَدِّ ذاته يُعَدُّ إنجازاً سياسياً كبيراً، بغضِّ النظر عن بعض الممارسات اليومية والتي قد تخرجُ عن هذا النسق، ولا يزال هنالك الكثير من البلدان التي تكافحُ؛ للوصول إلى مثل هذه الدولة.

وبالرغــم من ذلك؛ فإن أهمية دولة القانون الديمقراطي ليســت على مطلقها ولا تخلو من نواقص، وهذا المبدأ يقدِّمُ إجابات مفيدة؛ ولكن جزئية لمشكلات كبيرة ومتشعبة بشأن المجال العام. وهنالك العديد من الأسئلة التي تُطرَح دائماً والتي قد نوقشت كثيراً، وسنواصل مناقشــتها في المستقبل، وهي أســئلة من قبيل العلاقة والروابط بين الدولة والمجتمع، وبين القطاعين العام والخــاص، وبين الحكم الديمقراطي والبيروقراطية، وبين السياســة والإدارة، وبــين الحكومة المركزية والحكم اللا مركزي، وبين الكفــاءة والقيم الأخرى. قد تكون لدينا الأجوبة على كلِّ هذه الأسئلة؛ ولكن الإجابات تختلفُ من مواطن إلى مواطن على مَرِّ الزمن؛ إذ إنَّ معظم الإجابات التي نسوغها عادةً ما تكون ذات صبغة مؤقتة.

ما الذي يجبُ ألا ننساه؟

تُعَدُّ وجهة النظر القضائية للإدارة العامة ليســت مجدية وحسب؛ بل ضرورية أيضاً؛ بل هي تُعَدُّ من إحدى ركائز المجتمع. وهذا لا يعني أنَّ وجهة النظر هذه لا يمكن مناقشتها؛ فهنالك الكثير من التوتر بين مفهوم القانون وعملية تطبيق القانون. وبالرغم من ذلك؛ فإن المنطق القانوني يُعَدُّ وسيلة لتنسيق النقاش حول هذا الموضوع، وتنظيمه بطريقة أفضل مما قد يخرج به صراع الجميع ضد الجميع أو قوى السوق العمياء. القانون وطريقة تأسيسه في دولة القانون الديمقراطي يُشكِّل وسيلةً للتعامل مع التنوع في المجتمع. والتوترات ستكون موجــودةً منذ اللحظة التي نبدأ فيهــا بصياغة القواعد حتى اللحظة التــي يتم فيها إنفاذ هذه القواعد. ورغم أنَّ القانون سيظلُّ محلاً للنزاع؛ إلا إنه بديلٌ أفضل من القوة الغاشمة، والقوات العمياء، وأحزاب الســوق المهيمنة، وأولويات الحكام، أو فرص المنفذين؛ فالقوانين هي بمثابة الحماية لأفراد المجتمع، ولا سيما لأولئك المُعرَّضِين لفقدان تلك الحماية.

التقليــد القارِّي للإدارة العامة يؤكدُ بعض النقاط التي حَظِيَت باهتمام قليلٍ جداً خلال تطويــر الإدارة العامــة الحديثة. وإذا كُنَّا نتفقُ على أن يُسْــمَح بتدخــل الدولة من خلال أنشطتها ليس فقط في حال فشل السوق؛ ولكن أيضاً في مناسبات أخرى؛ فما المبرر بالنسبة لهــم؟ إذا كنا نتفقُ عــلى أنَّ مهام الدولة لا تقتصر على أداء الوظائف الاقتصادية فقط؛ فما الغــرض مــن وجود الدولة؟ هل يُعَدُّ هــذا تبريراً ينطبقُ على كلِّ الــدول أم الدول الغربية فقط، الدول الديمقراطية، التي تستندُ إلى سيادة القانون، بغَضِّ النظر عن مدى تناقض هذه المصطلحات في حَدِّ ذاتها؟

في الولايات المتحدة الأمريكية، تَمَّ بناء نوع جديد من الإدارة العامة بنجاح خلال القرن المــاضي؛ إذ تَمَّ اســتبدال التقليد القاري إلى حَــدٍّ كبير بالإدارة العامــة الحديثة. ومع هذا التحــول، يبدو أنه قد تَمَّ نســيانُ مفاهيم مهمة؛ كالمفاهيم حــول الدولة، وحول المراد من الدولة، وحول القيم التي ترتبط بها. وكان هناك القليلُ من الاهتمام نسبياً بظاهرة القانون وأهميته بالنســبة للعمليات في الإدارة العامة الحديثة. وتراث ويلســون الذي تَمَّ تجديده من قِبَل مؤلفين مثل والدو (Waldo, 1948) وستيلمان (Stillman, 1991)، فَقَدَ نفوذه في طوفانٍ من الفكر الإداري ومدارس الإدارة التي أغرقت علم الإدارة العامة الحديثة.

وقــد اختفى إلى حَدٍّ كبــيرٍ الاهتمامُ بظاهــرة القانون؛ بالإضافة إلى الاهتمام بالأســئلة المتعلقة بالفلســفة. وتُعَدُّ الفلســفة السياســية في عداد الأموات منــذ وقت طويل؛ حتى شَهِدَت نوعاً من النهضة في فترة السبعينيات. وخلال العقود التي لحِقَت تلك الفترة، بقِيَت الإدارةُ العامة على مســافة بعيدة من مســاحة معرفية تُعَد مهمة جداً في تطوير التخصص. والإدارة والسياســات المثــلى تُعَدُّ محــاور مهمةً؛ ولكن هذه المحاور تُعَــد جزءاً لا يتجزأ في المسائل الفلسفية حول دور الدولة والمواطنة، والأسئلة المتعلقة بالعدالة والإنصاف.

في الوقت نفســه؛ فإن النهج القارِّي يتعرضُ لخطر التحول إلى ما يشبه بقايا من الماضي؛ إذ إنــه من المشــكوك فيه ما إذا كان قد جدَّدَ نفســه بما فيه الكفايــة أم لا. ومع الاهتمام المتزايــدِ بحقل الإدارة العامة الحديثة، أصبح النقــاشُ الذي يدور داخل إطار النهج القارِّي التقليــدي يتمحور حول القانون، القانون الإداري بشــكلٍ خاص. وقــد أصبح النهجُ الأكثر تخصصــاً على المتخصصين في مجال القانون، وكان بالإمــكان تقديم أكثر من ذلك بكثير مما عليه الحال الآن؛ ولكن النهج القارِّي آثر الانعزال على نفسه. ومع مرور الوقت، أصبح ذاتي المرجع، وَفَقَدَ التفاعل مع مجتمع الإدارة العامة.

الإدارة العامة ليســت علماً تنظيمياً للقطاع العام من دون وجود أيٍّ علاقة مع الســياق الثقافي والســياسي؛ فهو يتمحــور حول عمليات الحكم في إطار دولــة القانون الديمقراطي؛ فــالإدارة العامة هي مجالٌ واســعٌ من المعرفة تعترفُ بتعارض القِيَــم في المجال العام. ربما ينبغي لنا مرةً أخرى معالجة مشــكلات ما يمكن أن يُســمَّى المستوى الدستوري والجماعي، حــول بِنْية الدولة، وحول كيفية تطوير الهيكل المؤســسي، وحول القِيَم التي تُعَد أساســية لتلــك الدولــة، وكيفية حمايتها. الإجابة عن هذه الأســئلة ليســت هدفاً في حَــدٍّ ذاتها أو مقصوداً بها تعزيزُ الدولة؛ بل إن مهمة الإدارة العامة هي الإســهام في حماية المواطنين عند مواجهتهم لســلطة الدولة، وهذا لــه عواقب على برامج الإدارة العامــة لدينا. وقد لاحظ بيكيت (Beckett, 2010, p. 183) بشــكلٍ صحيح أنه يتعين على المديرين في القطاع العام فَهْمُ مبادئ القانون العام، والإطار الدســتوري والمذاهب عند تنفيذهم السياسة التشريعية واحــترام القرارات القضائيــة [...] المديرون في القطاع العام يجــب أن يعملوا ضِمْن حدود الشرعية واحترام الحقوق الدستورية للأفراد.

ويُظْهِـرُ تحليلُ قِيَـم المذاهب الموجودة في حقل الإدارة العامـة أنَّ النقاش حول القيم العامـة ينبغي أن يكون من صميم التخصُّص. والفلسـفة السياسـية يجبُ أن تكون جزءاً من المناهج الدراسـية. بالإضافة إلى أنه يجب إعطاء المزيد من الاهتمام للأسـئلة المعيارية والسياسية والفلسفية عند دراسة أيِّ ظاهرة كما هو الحال في تخصص الإدارة العامة.

ونظراً لهذه الأسـباب؛ فإنه يتوجَّبُ علينا توسيع نطاق الإدارة العامة مرةً أخرى؛ بحيث تصبـح نظرتها أعمَّ من المشـكلات الإدارية، ويجبُ ألا يكون التخصـصُ محصوراً بالجانب التِّقَني المخصص؛ للسَّعي إلى تحسين الحلول العامة. وتخصُّص الإدارة العامة ليس محصوراً بإنجاز المهام التي لها الأولوية أو الأكثر أهميةً؛ ولكنه يعتني بالضوابط والتوازنات، وتنظيم القوى والقوى المضادة، والتأنِّي في تنفيذ الأمور أو حتى عدم تنفيذها.

علينا أن نوضِّح أيضاً أنَّ القواعد العامة لم تُوجَد؛ لتُسـَتخدَم من قِبَل السلطة التقديرية للحُـكَّام، والتـي لم يتمُّ صياغتُها بعد أن تَمَّ الانتهاء من سياسـة محـددة؛ من خلال تقييم السياسـات العامة؛ بل يجـبُ علينا تطبيق المزيد مـن المعايير من مجرد قيـاس الفاعلية والكفاءة. والحكم الأخلاقي في تنفيذ السياسـات والإجراءات القانونية الواجبة، ومشـاركة المواطنين في صُنْع السياسات العامة هي مجالات تستحق الدراسة. ويَتوجَّبُ علينا التدقيق في ما إذا كانت السياسات تسير وفقاً للقانون، مع مبادئ القانون، ومع الثقافة الديمقراطية بشـكلٍ عام. كما أن الإدارة العامة لديها دورٌ مهـمٌّ ينبغي أن تقوم به في إعادة إنتاج دولة القانون الديمقراطي، في البحوث التي نقوم بها، وفي المحاضرات التي نقدِّمها.

الجزء الثاني
الدولة الحامية

الفصل الرابع

التوفيق بين الاختلافات في التنظيم على مستوى الاتحاد الأوروبي لنهجٍ قائمٍ على المخاطر نحو الحوكمة الصناعية «نظرة عن قرب لألمانيا»

* سويتا تشاكرابورتي، وناعومي كروتزفيلد

المقدمة:

حماية حياة المواطنين وممتلكاتهم من الأذى يُعَدُّ أقدمَ وظيفةٍ أساسية للدولة. وبصَرْفِ النظـر عن الحرب عـلى الإرهاب؛ فهناك مصادر عديدة للضرر في حيـاة المواطنين اليومية، والتـي قد تنشـأ - على سـبيل المثال - من التقنيـات الحديثة والعولمة. وتقليدياً؛ سَـعَتِ الحكومـاتُ إلى مَنْـع المخاطر الجِدِّيَّة بغضِّ النظر عن احتماليـة حدوثها، ومن الأمثلة على ذلك حتمية فلسفة السلامة للمفاعلات النووية التي تتطلبُ الوقاية من الانهيار على أساس وقوع حوادث مُحَدَّدَة مسـبقاً بدلاً من احتمال التقييمات. ومع ذلك؛ فإنَّ تكاليف الوقاية العالية والآثار السـلبية غير المقصودة للتدابير الوقائية؛ بسـبب العلاقات السببية المُعَقَّدة أدَّت إلى الاسـتبدال التدريجـي للنَّهج القائم على تقييم احتمالية التسـبب بالمخاطر بنهجٍ يستندُ على تقييم احتمالية وقوع المخاطر، والذي يأخذ بالحسبان احتمالات وقوع الأحداث الضـارة. وبناءً عليه؛ يبـدو أنَّ الدولة الحامية التي تتبَنَّى النهج القائم على تقييم احتمالية التسبُّب بالمخاطر بدأت بالتحوُّل إلى دولة حامية تتبَنَّى نهج تقييم المخاطر المُتوَقَّع حدوثها. وهذا واضحٌ في مجال سلامة الإنتاج.

خطر مقابل خطورة – نظرة عامة:

يُوجَد هناك عدم اتسـاقٍ في تصنيف المنتجات والأنشـطة فيما يُطلَق عليه خطر مقابل خطـورة في مختلف أنحاء الاتحـاد الأوروبي (Chakraborty, 2012). تصنيفُ الشيء على أنه خطر مقارنة باعتباره خطورة له آثار عديدة في التنظيم، وخاصة عبر الحدود عندما يتمُّ

تصنيــفُ منتجٍ أو عملٍ على أنــه خطر في دولة ما، ويُصنَّف على أنه خطورة في دولة أخرى. وقد أدَّى عدم الاتســاق في التصنيــف إلى نِقَاش حول ما إذا كان ينبغــي أن تقوم الأنظمة بعَمَــلِ تقييم للخطر أو الخطــورة، وكيف يمكنُ تطبيقُ هذا النهج التنظيمي باســتمرار في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي.

الغــرضُ من هذا الفصل هو تحليل نقدي لحجج كلا الجانبين في ما يخصُّ (خطر مقابل خطــورة)؛ من أجل تبرير المُــضي قدماً في نَهْج تقييمِ الخطر أو الخطــورة؛ بحيث يتمُّ تَبَنِّي وتطبيــق نهج واحد بشــكلٍ مســتمر في جميع أنحــاء الاتحاد الأوروبي. التطبيق المُتسِــقُ قد يخلق تحدياً؛ بسببِ الاختلافات الموجودة في أنظمة الحكم في هذه البلدان التي تَرَسَّخَت فيها ســياقات ثقافية وتاريخية. التنســيق في النطاق الأوروبي في ما يخصُّ الأنظمة المتعلقة بالخطر أو الخطورة يتطلبُ النظر في الســياقات الاجتماعية الفريدة التي تُمَيِّز كل دولة من الدول الأعضاء. وتُسْــهِم هذه الســياقات في التصورات العامة للخطر والتوقعات للمساءلة مــن قِبَل الحكومــة وغيرها من الجهات المعنية، ويمكنُ أن يكون فهمه بشــكلٍ أفضل؛ من خلال تحليلٍ دقيق لكلِّ دولة من الدول الأعضاء؛ بغرض تحديد كيف وإلى أيٍّ مدًى تُسْــهِم كلُّ دولة في المواءمة الأوروبية.

ســيتمُّ خــلال هذا الفصل إلقاءُ نظــرة فاحصة على ألمانيا، والذي ســوف يعطينا تصوراً تمهيدياً للمشــهد التنظيمــي الوطني، والذي يتميز بصبغة قانونية تســعى إلى الابتعاد عن الخطر. وســيتم بعد ذلك مناقشــة كيــف تمكَّنَت هذه الخصائص مــن التوافق مع الجهد الأوروبي الواســع نحو الانتقال إلى نَهْجٍ قائمٍ على تقييم الأخطار لا ســيما في ما يخص المواد الغذائية وصناعة الأدوية. وفَهْمُ المشــهد التنظيمــي في ألمانيا الخاص بالصناعات الغذائية والدوائية يُسْــهِمُ وبشــكلٍ حيوي في تنســيقِ التنظيم الخاص بالأخطار في الاتحاد الأوروبي؛ حيث ســيتمُّ الاســتدلالُ على أنَّ تبَنِّي النهج القائم على تحليل الأخطار هو النهج التنظيمي الأفضل للمستقبل، ويمكن تعزيزه بنجاح من قِبَل القطاع؛ كما هو الحال مع المواد الغذائية والمستحضرات الدوائية، وحتى في البلدان التي لا تحبِّذ هذا النهج من تحليل الأخطار (على سبيل المثال: ألمانيا) في حالِ فَهْمِ المَشْهد التنظيمي لدولة معينة.

الجدلُ حولَ الخطرِ والخطورة:

بعــد نوبــات الهَلَع في مــا يخصُّ الصحــة العامة (عــلى ســبيل المثــال: الثاليدومايد Thalidomide) وَضَــعَ الاتحــاد الأوروبي أنظمة تنظيمية متطــورة تهدفُ إلى فَرْض معايير السلامة؛ بغرض حماية مواطنيها. ومع ذلك؛ فإنَّ تشكيل الهيئات التنظيمية البيئية والصحية والســلامة منذ بداية الســبعينيات أدَّى في وقتٍ مبكرٍ إلى الجدل الدائر حول أفضل السُّبُل لتنظيم المواد (على سبيل المثال: الكيانات الجزيئية الكيميائية، والمواد الغذائية، والإضافات، والمــواد الحافظة) باعتباره خطراً أو خطورةً. والهــدف الرئيسي من هذا النقاش هو ما إذا كان صُنْع القرار التنظيمي ينبغي أن يكون على أساس تصنيف الخطورة وحده، وعدم الأخذ بتقييــم الأخطار، وفَهْم تقييم الأخطار مــن قِبَل الخبراء منذ الخمســينيات باعتبارها أداةً مفيدةً للتنبؤ بالفشل، وبالتالي فهي أداة تنظيمية مهمة للصحة، والمخاطر البيئية، وهَلُمَّ جَرًّا (Decker, 2011). ومع ذلك؛ يبدو أنَّ تقييم الأخطار لم يتم استغلاله من قِبَل بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والصناعات المنظمة، التي تُفضِّل التصنيفات الخاصة بالخطورة.

من وجهة نظر اقتصادية؛ اتخاذ القرارات على أســاس تصنيف الخطورة وحدها عادةً ما يتجاهل تقييم الأثر - أو العملية التي تُجَهِّزُ الأدلة لصانعي السياســات حول مزايا وعيوب الخيــارات السياســية الممكنة؛ من خلال تقييــم تأثيراتها المحتملة[1]، وكنتيجــة لذلك، غالباً ما يُسْــهم ذلك في تبَنِّي سياســات تنظيمية قاصرة (Löfstedt, 2011a). ويقع العبء على المبتكر لإظهار مبدأ السلامة وتجَنُّب أيِّ خطر - وهذا معيارٌ من الصعب جداً أن يجتمعَ في ابتكار (Chakraborty and Caplan, 2013). وهذا يطرحُ الســؤال حول ســبب استمرار استخدام تصنيفات مبنية على أساس الخطورة فقط، وإلى أيِّ مدًى أدَّى الخلطُ بين مصطلحي الخطر والخطورة إلى تبَنِّي هذا الموقف.

تعريف «الخطر» و «الخطورة»:

مــن أجل فَهْم الفــروق الدقيقة في هذا النقاش، لا بُدَّ من إيجاد فروقٍ فنية بين مصطلحي الخطر والخطورة. ويشــير مصطلح الخطورة إلى الإمكانــات الكامنة في المادة لإحداث الضرر؛ بينما يشــير مصطلــح تقييم الخطــر إلى مزيجٍ من الاحتمالية والشــدة في التسَــبُّب بضرر في

المــادة (Uninted Kingdom, Health and Safety Executive, 2013). وعــلى الرغم من أنَّ هــذا التفريــق يُعَدُّ واضحاً في ما يخــص الكيفية التي يمكن من خلالهــا التعامل مع مادة أو نشاطٍ من حيث التنظيم؛ فمن الواضح أنه ما زال هنالك لبسٌ لدى واضعي السياسات بشأن معنــى المصطلحين. ومن ثمَّ فالتفريقُ بين الخطر والخطورة يُعَــدُّ أمراً غامضاً؛ وخاصةً خارج الولايات المتحــدة الأمريكية (حيث تَتِمُّ غالبية التجارب البحثية على الخطر والخطورة). وقد نَتَجَ عن هذا الارتباك الأوروبي، على وجه الخصوص، الاســتغلال المقصود أو غير المقصود لهذه المصطلحات في ما يخص تصنيف المنتجات وما نَتَجَ عن ذلك من تنظيم (Löfstedt, 2011a).

تحَدِّيات السياسة:

الخَلْط بين مصطلحي الخطر والخطورة يمكن أنْ يؤدي إلى قرارات تعسفية بين تصنيفات الخطورة، وتقييم الخطر لمادةٍ ما. وهذا بدوره له أثرٌ واضحٌ في أوروبا؛ إذ إن هنالك تعارضاً في اللوائــح بين الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي بهذا الخصــوص، والكيانات التنظيمية؛ فعلى ســبيل المثال: الهيئات التنظيمية للغذاء في أوروبا تفَضِّل اســتخدام تقييم الخطر، في حين تفضل القطاعات الأخرى تصنيفات الخطورة. واســتخدام النهج القائم على الخطورة شائعٌ بشــكلٍ كبيرٍ بين العديد من الدول الأوروبية الغربية (على ســبيل المثال: فرنسا)؛ حيث إنَّ النتيجة النهائية غالباً ما تؤدي إلى تجَنُّب الخطورة المطلقة مع حظرٍ تامٍّ للمنتج: التكنولوجيا، أو النشاط (Löfstedt, 2011a). وفي الوقت نفسه؛ فإن المملكة المتحدة كدولةٍ تتبَنَّى نهجاً قائمــاً في مجمله عــلى تقييم الخطر (Löfstedt, 2011a)، والذي يَسْــعَى إلى تقليل الخطر؛ ولكنه في الوقت نفسه يتسامحُ مع بعض مستويات الأخطار باعتبارها أمراً مقبولاً؛ من أجل الحصــول على فوائد. وبالإضافة إلى هذه التفضيلات الثقافية؛ فإنه يُقال: إن اختيار الدول الأعضــاء في الاتحاد الأوروبي لمصطلــح الخطر أو الخطورة لغرض تصنيف المنتجات يتمُّ بناءً على ما تمليه الناحية السياسية (Bench, 2011).

يُعَدُّ الســؤال الأســاسي الناشــئ من هــذا النقاش؛ هو كيفيــة مَنْعِ الخلــط بين هذين المصطلحــين، وضمان أنْ تكون لوائحُ الاتحاد الأوروبي غيرَ مبنية على تصنيفات تعســفية في مــا يخص تقييم الخطــر أو الخطورة، وإنما نتيجة لأدلة قائمة على نَهْــج مُحدَّد. ومن أجل التصَدِّي لهذه الأســئلة، لا بُدَّ مــن النظر في كيفية تنظيم الأوروبيــين للأخطار؛ لماذا الدول

و / أو الصناعــات تفضل تصنيفات الخطورة على تقييم الأخطار؟ ما الاختلافات في تصنيف الخطر مقابل تصنيف الخطورة عبر الحدود والقطاعات التنظيمية؟ ويمكن الإجابة عن هذه الأسئلة؛ من خلال دراسةٍ لكلِّ دولة عضوة في الاتحاد على حِدَة.

يهدفُ هذا الفصل على وجه التحديد إلى دراسة النُّهُوج التنظيمية التي اُتُّخِذَتْ في ألمانيا عــبر القطاعات المختارة من المــواد الغذائية والصناعات الدوائية. وســيتمُّ النظرُ في كيفية التعامــل مــع الخطر تنظيمياً ومــا إذا كانت القرارات يتمُّ اتخاذها بنــاءً على نهج تصنيف الخطورة أو نهج تقييم الأخطار. وهناك أمثلة على حالات (خاصةً؛ مرض جنون البقر، ودواء أكتوس Actos الذي يُســتَخدَم كعلاج لمرض الســكري من النوع الثــاني) داخل القطاعات الصناعية المختارة؛ إذ إنَّ هذه القطاعات الصناعية تُسهِمُ بنفسها في وصف المشهد التنظيمي في ألمانيا فيما يتعلق بكيفية تفسير تشريعات الاتحاد الأوروبي وتنفيذها، وماهية قدرة مثل هذه القرارات التي بإمكانها المساعدة في النقاش الدائر حول مصطلح الخطر والخطورة.

ألمانيا:

موقع ألمانيا في الاتحاد الأوروبي:

كانــت ألمانيا واحدةً من الأعضاء المؤسســين للمجموعة الأوروبية في عام ١٩٥٧م، والتي أصبحــت الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٣م. وألمانيا جنباً إلى جنب مع فرنســا، لا يزال لديها الســلطة في الاتحاد الأوروبي الذي يتكون من ٢٨ دولــة اليوم. ومنذ عام ١٩٤٩م، أصبحت جمهوريــة ألمانيا الاتحاديــة دولةً ديمقراطية فيدرالية برلمانية، وبعــد الوحدة عام ١٩٨٩م، أصبحــت ألمانيــا تتكون من ١٦ ولايةً اتحاديةً. كلُّ ولاية من هذه الولايات لديها الدســتور الخــاص بها والحكومة والبرلمان والهياكل الإداريــة، والمحاكم. وألمانيا لديها تقليدٌ طويل في كونها «دولــة قانونية» (دولة القانون) وفيدرالية تعاونية. وتنقســمُ الحكومة الألمانية إلى ثلاثة مستويات: الاتحادي، والولاية، والمحلي (Heritier *et al.*, 1994).

في انعــكاسٍ للطابع الاتحادي للدولــة الألمانية؛ فإنَّ نظام الإنتــاج في ألمانيا يُعَدُّ معقداً (Heritier *et al.*, 1994)؛ إذ يتمُّ إنتاج اللوائح على المســتوى الاتحادي، ثم يتمُّ بلورة هذه القوانين عادةً في اللوائح الثانوية التي تنتجها الحكومة الاتحادية أو حكومة الولاية، اعتماداً

على مستوى الحكومة التي أجاز لها القانون الاتحادي إصدار اللوائح الثانوية. ويمكن للولاية أيضـاً إصدارُ لوائح أولية؛ نتيجـة لاختصاصاتها الحصرية. وهذا يعنـي أنَّ نوعية الأنظمة والأعباء المترتبة على هذه «السلسلة» التنظيمية لا يمكن معالجتها إلا من خلال جُهْد مشترك (The Organisation for Economic Cooperation and Development, 2010).

ألمانيا وأنظمة الاتحاد الأوروبي:

قانون السـوق الموحـدة (Single Market Act)، التي أُنشِـئَت في عام ١٩٩٢م، والذي وُضِـعَ بهدف خَلْق فرص متكافئة لجميـع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛ لهذا، وَضَعَتْ المفوضية الأوروبية سياسـة إنفاذ واضحة؛ للتأكُّد مـن أنَّ جميع الدول الأعضاء تعملُ على تضمين قوانين الاتحاد الأوروبي في تشريعاتها الوطنية، وكذلك للتأكد من أن قوانينها الوطنية تتقيَّـدُ بتشريعات الاتحـاد الأوروبي. ولوحة السـوق الداخلية تسـاعدُ المفوضية والدول الأعضاء في مراقبـة إنجازاتهم (European Commission, 2011a). في سـبتمبر ٢٠١١م أظهـرت نتائج الاتحاد الأوروبي أنَّ العجز كان ٣٪ في تنفيذ ألمانيا للتوجيهات الأوروبية التي كان مـن الواجب تطبيقها؛ لتحتلَّ مرتبةً متوسـطةً بين الـدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، على الرغم من أنَّ ذلك أعلى بكثيرٍ من المُسـتَهدَف وهو ١,٥ في المائة التي حدَّدَها المجلس الأوروبي. وبعبارةٍ أخرى، يمكنُ أن يُنظَر إلى عملية الإحلال باعتبارها تحدياً من قِبَل الإدارة، وذلـك كون هذه التوجيهات تفتقرُ إلى الدقة، ولا تتوافق مع المصطلحات القانونية الألمانية (The Organisation for Economic Cooperation and Development, 2010).

يؤثـر قانون الاتحاد الأوروبي على النظام القانوني الألماني بشـكلٍ قوي. كما هو الحال في بقيـة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛ بحيث يمكـن ملاحظة تأثير لوائح الاتحاد الأوروبي بشكلٍ واضح. وقد يصلُ هذا التأثير إلى حدود ٨٠ ٪ في بعض المجالات؛ مثل: الزراعة والبيئة. وكما هو الحال في معظم دول الاتحاد الأوروبي الأخرى، ولا تمتلك الحكومة الاتحادية القدرة السياسـية المطلقة لإدارة شؤون الاتحاد الأوروبي؛ فكلُّ وزارة اتحادية هي مسؤولة في مجال اختصاصها. ويتم التنسيقُ بشكلٍ رئيسي؛ من خلال وزارة الخارجية الألمانية والوزارة الاتحادية للاقتصاد. وعلاوةً على ذلك؛ فإن دور البرلمان الاتحادي هو سِـمة بارزةٌ من سـمات الهيكل الألماني؛ إذ إنَّ لديه من السـلطة ما يُمكِّنه من استبدال الحكومة الاتحادية خلال المفاوضات.

وعــلاوةً عــلى ذلك؛ لا بُدَّ من موافقة البرلمــان على القضايا المتعلقة بالاتحــاد الأوروبي التي يجبُ أن تشــتركَ فيها الولايات والحكومــة الاتحادية. ومتطلبات تقييــم الأثر على اللوائح ذات المنشــأ الأوروبي تَتَّبِعُ المســار نفسه لتلك التشريعات ذات الطابع المحلي. ومن الناحية النظرية، ما يتم تطبيقه في عملية سَــنِّ القوانين الوطنية يُســتَخدَم أيضاً في تقييم الأثر (The Organisation for Economic Cooperation and Development, 2010, p. 137).

ثقافة تنظيم الأخطار في ألمانيا:

الثقافة الألمانية تميلُ نحو تفادي الشــكوك؛ شــأنها في ذلك شــأن بقية الدول الأخرى في أوروبا الغربية (على ســبيل المثال: فرنســا). والدراســات حول مدى رغبة الألمان في تحمُّل الأخطار أظهرت أنَّ معظم الشــعب الألماني يســعى إلى تجنُّب الأخطار (Falk, 2012)؛ فقد أظهرت دراســة أُجْرِيَتْ في عام ٢٠١١م بعنــوان: «مؤشر مركب من الميل إلى المخاطرة» أنَّ الثقافــة الألمانية لديها نفورٌ شــديدٌ مــن الأخطار، مع أدنى مَيْــلٍ إلى تحَمُّل الأخطار، وذلك مقارنــةً مع ١٧ دولــةً أخــرى (Scorbureanu and Holzhausen, 2011). ولذلك؛ فإنه ليس من المُستَغْرَبِ أنَّ السَّعْي إلى تحديد الأخطار المقبولة تَسبَّب في نزاعات قانونية ناتجة من سَــعْي أصحاب المصلحة إلى حماية حقوقهم الدستورية في النشاط الاقتصادي والصحة على سبيل المثال. وقد أسهم النظامُ الفيدرالي المُجَزَّأ في هذه النزاعات؛ نظراً لوجود طبقات متعــددة لصناعة القرار مع نَهْجٍ متفاوت للحكم على الأخطــار بالإضافة إلى وجود مصالح متباينة بين بعض الأطراف في كثير من الأحيان (Rothstein *et al.*, 2012).

كيف غَيَّرَ مرض جنون البقر المَشْهد التنظيمي في ألمانيا؟

بعــد أزمة مرض جنون البقر التــي ضرَبَت ألمانيا في عام ألفــين ميلادية؛ واجهت وزارة الصحة وكذلك وزارة الزراعة (لاحقاً أصبحت المســؤولة عن سلامة الغذاء) انتقادات لاذعة تجاه تعاملها مع الأزمة، والتي أســفرت عن اســتقالة كلا الوزيرين. وقد تَمَّ إنشــاء وزارة للغــذاء والزراعــة وحمايــة المســتهلك (The Ministry for Food, Agriculture, and Consumer Protection)؛ وقد سُــمِّيَت بهذا الاسم؛ لتأكيد الاهتمام بمصالح المستهلكين. وبســببِ أزمة جنون البقر والخسارة الناتجة من ثقة المستهلك؛ تَمَّ إنشاء الوكالة الاتحادية

لتقييم الأخطار (Bundesinstitut für Risikobewertung; Federal Agency for Risk Assessment) في عام ٢٠٠٢م في سـياق الإصلاحات التي تمَّ الأخذ بها (Federal Agency for Risk Assessment, 2013).

الوكالة الاتحادية لتقييم الأخطار تعمل تحت مظلة الحكومة الاتحادية، وهي المسؤولة عن سـلامة الغذاء والصحة. وهي تُعَدُّ واحدةً من أكبر وكالات التقييم الموجودة في الاتحاد الأوروبي، ولديهـا القدرة على إجراء الأبحاث الخاصة بها وإصـدار التقارير العلمية. وتُعَدُّ الوكالة الاتحادية لتقييم الأخطار مثالاً جيداً لعملية تَحَوُّل مباشرٍ من المسـتوى الأوروبي إلى المسـتوى المحلي (Fischer, 2007)؛ بالإضافة إلى وجود دَعْمٍ لعمل الوكالة الاتحادية لتقييم الأخطـار من قِبَل مجلس إشرافٍ علميٍّ ولجانٍ عديدة من خبراء متخصصين. وتقوم الوكالة بإعداد تقارير، وتقديم آراء علمية حول سلامة الغذاء بالإضافة إلى سلامة المواد والمنتجات. وتتضمنُ مهامُّ الوكالة تقييم الأخطار المتعلقة بالصحة؛ سواءً الحالية أو المستقبلية، واقتراح الإجراءات المناسبة؛ لتقليل الأخطار، والتواصل مع الجهات المعنية بهذا الخصوص. والنتائج التي تخرج بها الوكالة تُعَدُّ نصائح مبنيةً على أساسٍ علمي لخدمة الوزارات والوكالات ذات العلاقة (على سـبيل المثال: المكتب الاتحادي لحماية المسـتهلك وسـلامة الغذاء Federal Office of Consumer Protection and Food Safety). مـن خـلال تبَنِّـي نهج علمي قائم على تحليل الأخطار، توفر الوكالة الاتحادية لتقييم الأخطار نصائح مهمة لحماية صحة المستهلك سـواءً داخل أو خارج ألمانيا وتتعاون بشـكلٍ وثيق مع الوكالة الأوروبية لسلامة الغذاء (European Food Safety Authority).[٢]

بالإضافة إلى تشـكيل الوكالـة الاتحادية لتقييم الأخطار، يوجد هنالـك وكالة أخرى تَمَّ إنشاؤها حصرياً لإدارة الأخطار. وأُنشِئَ المكتبُ الاتحادي لحماية المستهلك وسلامة الغذاء (Federal Office of Consumer Protection and Food Safety) كسـلطة اتحاديـة عليا مسـتقلة تؤدي دوراً مهماً في صياغة القواعد الإدارية العامة لتنفيذ القوانين في ميادين حماية صحة المسـتهلك وسلامة الغذاء، وكذلك في إعداد ورَصْد الخُطَط وخطط المراقبة من قِبَـل الولايات. وهي مسـؤولة عن تنفيذ نظام الإنـذار السريع الأوروبي في مجالات حماية صحة المستهلك وسلامة الغذاء في ألمانيا (United States Department of Agriculture

(Foreign Agricultural Service, 2012). عــادةً مــا يعمــل المكتــب الاتحادي لحماية المستهلك وسلامة الغذاء على تقييم المخاطر الصادرة من الوكالة الاتحادية لتقييم الأخطار. ومــن الواضح أنَّه منــذ إصلاح النظام في عــام ٢٠٠٢م، حدث الفصل المؤســسي بين تقييم الأخطار وإدارة الأخطار.

قانــون الغــذاء الألمــاني الأســاسي (The Basic German Food Law) هــو عبــارة عــن قانــون اتحــادي، ويكــون إنفــاذه مســؤولية الولايــة. ويتألــف القانــون مــن ٢٣٠ مرســوماً مختلفــاً تتضمــنُ قواعــد ولوائــح مختلفــة لمجموعــات المنتجــات الخاصــة. كــما أنَّ أحــكام قانــون الغذاء الألماني الأســاسي واســعةٌ جداً ومعقــدة، وغالباً مــا تكون عرضةً للتأويــل. وبالإضافة إلى قانــون الغذاء الألماني الأســاسي، وَضَعَتْ ألمانيا في عــام ٢٠٠٥م القانون المركزي للأغذية والأعــلاف (Food and Feed Law Book)؛ إذ يوفر التعاريف الأساســية، والقواعد الإجرائية، والأهداف من وراء هذا القانون. وقانون الأغذية المركزي والأعلاف الصادر في عام ٢٠٠٥م ليس هو أســاس القانون الوحيد لتنظيم الغذاء في ألمانيا؛ إذ إنه يُكيِّف القوانين الوطنية لتناســب تلك الموجــودة في الاتحاد الأوروبي (Abels and Kobusch, 2010). وكلا هذين القانونين يحدد القواعد العامة لسلامة الغذاء وحماية الصحة؛ إذ تنطبق هذه القواعد على المنتجات المحلية، وكذلك المنتجات الغذائية المستوردة.

اليــوم؛ كمية كبيرة من القوانين الغذائية الخاصــة بالدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تم تواءمتها بشكلٍ كاملٍ في قانون الاتحاد الأوروبي. وهذا يعني أنَّ جميع المنتجات الغذائية التي يتم استيرادها بشــكلٍ قانوني وتوزيعها في إحدى الدول الأعضاء عادةً ما يمكن أيضاً توزيعها في بقية الدول، إلا عندما تُثْبِتُ إحدى الدول الأعضاء مخاوف صحية متعلقة بالمنتج. وتنبع هذه المواءمة لتنظيم الأخطار من عِدَّة فضائح متعلقة بالغذاء مرَّ بها الاتحاد الأوروبي (على ســبيل المثال: مرض جنون البقر) والتي ضربت أوروبا خلال الفترة من نهاية الثمانينيات إلى بداية الألفيــة الثانية. ونتيجةً لأزمة مرض جنون البقر التي اجتاحت أوروبا (Paul, 2009) كان يتوجــب إعادة التفكير في الإجراءات الوطنية المتعلقة بســلامة الغذاء وإعادة صياغتها. وبالرغم من ذلك؛ فإنه ما زال من الضروري الحصول على الموافقة اللازمة لاستيراد المنتجات التي تحتوي على مواد ما زالت محلَّ خلاف بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.[٣]

تنظيم الأدوية في ألمانيا:

صناعــة الأدوية - على غِرَار الصناعات الغذائية - تتميــزُ بلوائح وقواعد مُعقَّدة. وهذا انعكاسٌ لتقسيم السوق الدوائية في ألمانيا إلى عدة قطاعات للنظام الصحي (Bungenstock, 2010). وجوانب القصور الواضحة في تنظيم الأسواق الدوائية في ألمانيا هي نتيجة لتضارب المصالح بين أصحاب المصلحة في نظام الرعاية الصحية (Schreyögg *et al*., 2004). يُقَال: إنَّ الإجراءات التنظيمية عادةً تهيمنُ عليها المصالح السياســية بدلاً من الدلائل الاقتصادية (Sauerland, 2001) (لمعرفــة المزيــد عن هــذه النظرية، انظر أيضــاً: فرانك Franke في الفصل الخامس). إنَّ ســمعة ألمانيا تعاني من نقصٍ معينٍ في ما يخص الشــفافية في النظم الصحية؛ من خلال الإفراط في التنظيم والتناقض في الوقت نفسه.

ســوق الدواء هو بشــكلٍ جزئي تحــت الإشراف الحكومي المباشر، ويتــم تنظميه جزئياً من قِبَل مؤسســات الحكــم الذاتي والتنظيم الــذاتي (Schreyögg *et al*., 2004). وعملية التشريع في حَدِّ ذاتها معقدة؛ إذ إنَّ معظم مشــاريع القوانين بشأن تنظيم السوق الدوائية تتطلبُ موافقةً رســميةً من الجمعية الاتحادية (البرلمــان *Bundestag*) والمجلس الاتحادي (بونــدسرات *Bundesrat*). وعلى الرغم من هذا؛ فإنَّ سياســة الرعاية الصحية الألمانية في انتشار، ولا تزال الكفاءة هي الهدف الرئيسي (Mossialos *et al*., 2004, p. 44).

وقد اكتســبت المؤسسات الأوروبية أهميةً في ســوق الدواء بألمانيا؛ لكونها مستقلةً عن السلطة الوطنية المُنَظِّمَة لقطاع الصحة. وفي إطار عملية التكامل الأوروبي، أصبحت هنالك علاقةٌ متوترةٌ بين كلٍّ من ســوق الأدوية والنظام الصحي؛ بســبب القانون الأوروبي، والذي أدَّى بدوره إلى وجود حالةٍ فَرَضَت نفسها بين التكامل والاختلاف (Hancher, 2004).

وعــلى الرغم مــن التوتر المذكــور أعلاه بــين المنافســة الأوروبية والسياســة الصحية الوطنيــة؛ فــإن عملية التكامــل الأوروبي تتطلبُ تغييرات في ســوق الــدواء. والطموحات الأوروبيــة لتحقيق المواءمة في الأنظمــة المتعلقة بالترخيص للمنتجــات الطبية تُعَدُّ الأكثر تقدمــاً في القطاعات الخاضعة للتنظيم. وأصل هذه المواءمة يمكنُ العثور عليها في التوجيه EEC / 65/65 للعــام ١٩٦٥م (European Union, 1965). في عــام ١٩٩٥م، تأسَّســتْ وكالة الأدوية الأوروبية (European Medicines Agency) باعتبارها الســلطة الأوروبية

التنظيميـة المشـتركة. وبموجب القانـون الأوروبي؛ فإنه يوجد هنالـك الآن احتمالان عند الموافقة على العقاقير هما:

أولاً: الموافقة المركزية بموجب اللائحة ٢٠٠٤/٧٢٦ من الوكالة الأوروبية للأدوية، والتي تؤدي تلقائياً إلى الاعتراف بهذا الدواء بما يشمل جميع الدول الأوروبية لبعض الأدوية، وهي إلزامية لبعض الأدوية (European Union, 2004b).

ثانيـاً: القـدرة على القيام بتسـجيل الدواء على المسـتوى الوطني مـع الحصول على الاعتراف المتبادل المتزامن من خلال التوجيه 83/2001 (European Union, 2004a). وفي حـالِ لم تكـن الدولة عضواً يَعتَرف بالموافقة الصادرة من دولـة عضو أخرى؛ فهنالك الخيار بعَقْد اتفاق بين الدول الأعضاء، وفي حالِ فشـل ذلك، يلجأ الجميع إلى المفوضية الأوروبية؛ لاتخاذ قـرار بهذا الخصـوص (European Commission, The Directorate General for Competition, 2009; Lehmann, 2008).

وهناك مثالٌ لتوضيح نهج ألمانيا في تنظيم الأخطار المتعلقة بصناعة المستحضرات الدوائية، هو إدارة دواء أكتوس (Actos)، والذي يُعَدُّ دواءً لعلاج مرض السكري من النوع الثاني؛ ففي عام ٢٠٠٠م، سمحت المفوضية الأوروبية بتسويق دواء أكتوس في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي. وفي يونيـو ٢٠١١م، تَـمَّ إيقافُ مبيعات دواء أكتوس من قِبَـل المُنظِّمِين الطِّبِّيين في كلٍّ من فرنسا وألمانيا؛ بسبب الآثار الجانبية المحتملة المتعلقة بخطر زيادة الإصابة بسرطان المثانة. وقد استند قرار حظر الدواء على دراسةٍ بتكليف من وكالة الأدوية الفرنسية؛ حيث تناولت الدراسة معدلات الإصابة بالسرطان بين ما يقرب من ١٥٥ ألف شخصٍ تعاطى دواء أكتوس في فرنسا خلال الفترة من ٢٠٠٦م وحتى ٢٠٠٩م، وكذلك ١,٣ مليون شخصٍ مصابٍ بالسكري لم يتعاطوا هذا الدواء. وقد وجدَتْ الدراسـةُ أن خطر الإصابة بسرطان المثانة ارتفع بنسبة ٢٢ ٪ لدى الأشـخاص الذين تعاطوا الدواء مقارنةً مع مرضى السكري الذي يتعاطون أدويةً أخرى. وبالرغم من كلِّ ذلك؛ فإنَّ دواء أكتوس لا يزال متاحاً للاستخدام في المملكة المتحدة.

النقاشُ والاستنتاجات:

نحو نهجٍ قائمٍ على تقييم الخطر:

وقــد أدَّى النقاشُ حول الخطر مقابل الخطــورة إلى التدقيق؛ للخروج بأفضل نهج يمكن تبَنِّيه مستقبلاً للتعامل مع الأخطار على المستوى الأوروبي. وقد وُجِّهَت نداءات بعدم خروج أنظمة من الاتحاد الأوروبي على أساس التصنيفات التعسفية؛ من حيث الخطر أو الخطورة، وإنمــا نتيجــة لتطبيق النهج القائم على تقييم الأخطار، والتي تأخــذ في الاعتبار تأثير النتائج الضَّارة المحتملة لمثل هذه الأنظمة. وعملية تقييم الخطر الكامن في النهج القائم على تنظيم الخطر، هي أداةٌ قائمةٌ على منهج علمي يسمح باستخدام الأدلة العلمية في عملية صُنْع القرار (Löfstedt, 2011b). وهذا النوع من الصرامة يزعم مُتبَنِّيه أنه يوفِّر نهجاً اقتصادياً عقلانياً محدداً ومتناســباً مع التنظيم؛ إذ يمكنُ أن يوفِّر ضمانات وقائية ضد الثقافات البيروقراطية، ويتعــارضُ مع المصالح في الحيوانات الأليفة والتصــورات الخطأ لدى الجمهور عن الأخطار، ويساعد على الابتكار داخل الحكومة والصناعة (Rothstein *et al.*, 2012).

وقد تَمَّ إحرازُ تقدُّمٍ في مواءمة مختلف المناهج المُستَخدَمة في تنظيم الغذاء والدواء بعد المخاوف الشديدة التي أصابت الاتحاد الأوروبي؛ مثل: انتشار مرض جنون البقر، والتعامل مع المخاوف المتعلقة بالمنتجات الدوائية (على ســبيل المثال: أكتوس)؛ فعلى ســبيل المثال: قطاعات الصحة والســلامة، والقطاعات البيئية اتخذت خطوات نحو وَضْع مبادئ توجيهية دولية للحكم على الخطر (Vogel, 2012)؛ ومع ذلك، يوجد مجالٌ كبيرٌ لمزيدٍ من التنســيق على المســتوى المحلي بالإضافة إلى المســتوى الدولي. إنَّ التحول الناجح نحو نَهْجٍ قائمٍ على تقييم الأخطار في العملية التنظيمية يتطلبُ فهمَ ماهية قطاعات معينة (على سبيل المثال: الغذاء) والتي اســتطاعت القيام بمواءمة الأنظمة القائمة على تحليل الأخطار رغم الظروف الخاصة بكلِّ بلد؛ بالإضافة إلى ذلك، يجب فهم السياق الفريد لكلِّ دولة من الدول الأعضاء على حِدَة (على ســبيل المثال: الهياكل التنظيمية، والعلاقــة مع الاتحاد الأوروبي، والثقافة، والتاريخ)؛ علــماً بأنَّ كسر التطبيقات النطاقية-والقطرية في ما يخص المناهج المُســتَخدَمَة للتعامــل مــع الخطر والخطورة يمكــن أن يُحدِّد الميزات الفريدة من نوعها التي ســمحت بالمواءمــة الناجحــة، كما أنَّ ذلك يمكنه أيضاً تحديد الإســتراتيجيات التــي يمكن تطويرها؛ لمحاكاة الحالات الناجحة في التنظيم القائم على تقييم الخطر.

وقـد قدَّم هذا الفصل الهيكل التنظيمي لألمانيا وعلاقته التنظيمية مع الاتحاد الأوروبي؛ مـن خلال أمثلة عن المـواد الغذائية وتنظيم المنتجات الدوائيـة. وعلى الرغم من الثقافة الألمانية التي تميلُ إلى النفور من الأخطار القائمة على القانون بشـكلٍ كبير، والتي قد تعطي انطباعاً بتَبَنِّي نهجٍ قائمٍ على تحديد الخطورة؛ إلا إنَّ ما يتم الآن في ألمانيا بشكلٍ واضحٍ هو التطبيق المنهجي لنهجٍ قائمٍ على تقييم الأخطار في تنظيم الغذاء والدواء، وهذا بدوره يشيرُ إلى أنَّ المواءمـة القائمة على تقييم الأخطار التي تبَنَّاها هذان القطاعان قادرةٌ على أن تَحُلَّ محل القواعد المتجذرة للتنظيم (على سـبيل المثـال: صناعة المواد الغذائية اجتازت بنجاح هيكل الحكم في ألمانيا؛ لمواءمة التنظيم المحلي مع الاتحاد الأوروبي). وعلى الرغم من كَوْن كلٍّ من قطاع المواد الغذائية وقطاع صناعة الأدوية يقومُ على أساس تقييم الأخطار؛ إلا إنه هنالك اختلافات بينهما، وأنَّ هذين القطاعين، بالإضافة إلى القطاعات المنظمة الأخرى، لا بد من دراستها في جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛ من أجل تعزيز المواءمة.

توصيَّات في السياساتِ التنظيمية:

قطاعـات الصحة والسـلامة والبيئة؛ من بين أمورٍ أخرى، كانت ومـا زالت تُدَارُ تقليدياً داخـل صوامعها التنظيمية مع الحَدِّ الأدنى من التواصل فيما بينها فيما يتعَلَّق بالسياسـات التنظيمية. ويجبُ أن تكون هذه القطاعات على تواصلٍ فيما بينها في ما يخص الممارسـات وتبادل الدروس المسـتفادة مع بعضهـا؛ من أجل التنفيذ الناجـح لتقييم الأخطار؛ لضمان نجـاح الأنظمـة المبنِيَّة على هذا النهج المُسـتَخدَم. والغرض من دَمْـج هذه الصوامع هو تشجيع المواءمة فيما بينها في مجال تقييم الأخطار في المجالات المختلفة، وكذلك بين الدول الأعضاء؛ من أجل اتساق التصنيفات الخاصة بمنتجٍ أو نشاط معين؛ علماً بأنَّ ظهور تقنيات جديدة (على سـبيل المثال: تقنية النانو، وعلم الأحيـاء الاصطناعية) التي تتجاوز الحدود، وكذلـك القطاعات؛ قد بدأت توفر فرصاً جديـدةً للمُنَظِّمِين؛ للتعاون من أجل الوصول إلى الإدارة العامة الناجحة.

وقد أصبـح الخطر مفهوماً تنظيميًّا للتنظيم في مختلف القطاعات، وعدد الأخطار التي يجبُ على الدول التعامل معها ما زال يواصل التوسع. والمُسَاءَلة تُعَدُّ امراً مهمًّا في ما يخص النتائج التنظيمية، وبالتالي فإنَّ التعامل مع التوقعات في ما يخص مستويات الخطر المتعلقة

بالمجتمع في الوقت الحالي يُعَدُّ أمراً حاسماً لحكمٍ فعَّال (Rothstein *et al.*, 2012). ويجبُ أن يرافقَ التطبيقَ الأوروبي لمبدأ التنظيم القائم على تحليل الأخطار جهودٌ - حسب الحاجة - للتصـدِّي لفَهْـم الجمهور المتمثِّـل في أنَّ الحكم وحده لا يمكن لـه أن يزيل كلَّ الأضرار المحتملة أو "النتائج العكسية" (Graham, 2010). وقد يكون من الصعب محاولة تطبيق هـذا الأمر أو قد يكـون مكلفاً للغاية، من دون خَلْقِ مخاطر أخـرى، أو صَرْفِ الانتباه عن المشـكلات الصعبة الأخرى. وهكذا؛ فإنَّ أنصار النهج القائم على تقييم الأخطار يدعون إلى التحـوُّل المعنوي مـن الاعتقاد بأنَّ الحكومة يمكنُ أن تضمن "السـلامة" المطلقة، "الأمن"، أو "بدون خسـائر" تجاه فكرةٍ تقول بأنَّ أفضل ما تسـتطيع الحكومة القيام به هو السعي لإدارة الأخطـار (Rothstein, 2011). ويجبُ على جميع الجهات المعنِيَّة المسـتفيدة من المواءمـة الأوروبية الواسـعة لتنظيم الخطر الإسـهام في حملة إعلامية مُنَسَّـقَة؛ من أجل حدوث مثل هذا التحول.

الفضائح الأخيرة (على سبيل المثال: المخاوف من وجود الديوكسين (Dioxin) في البيض الألماني في عام ٢٠١١م، وفضيحة لحوم الخيل في الاتحاد الأوروبي) والاسـتجابات السياسـية التـي جاءت بعد ذلك تُعطِي أمثلـة واضحة للتحديات التي تواجههـا الدول الأوروبية في مجال المواءمة فيما بينها. والمواءمة الناجحة تتطلبُ مشاركةَ العديد من التخصصات (على سـبيل المثال: الخطر، الأخلاق، العلوم الاجتماعية، العلوم السياسية، علم الإنسان) وتحتاج جهـداً أكاديمياً؛ لمعالجـة التحدِّيات التي تواجهها الدول الأعضـاء، وهو ما يؤدي إلى تحولٍ عالمي نحو نهجٍ قائمٍ على تقييم الخطر في هذه الدول ومجالات السياسـة العامة. وبعيداً عما تدعيه الحكومة بضمان "صفر خطر"؛ فإنَّ هذا التحول يتطلبُ ثقة الجمهور؛ من أجل أن يصبح مقبولاً بشـكل عالمـي (Löfstedt, 2005). ويمكنُ معالجة ذلك؛ من خلال اتخاذ تدابـير من شـأنها إشراكُ الجمهور (وبعبارة أخرى، الحكومة المفتوحة)، وفي الشـفافية مع أصحـاب المصلحة (كما هو مبين في الجزأين الثالـث والرابع، على التوالي)، وأيضاً من خلال تحسين قدرات الاتصال التنظيمية والكفاءات.

ويمكن معالجة المخاوف العامة؛ من خلال بَذْلِ المزيد من الجهود الاسـتباقية في الإبلاغ عـن الأخطار؛ لمنع أيِّ التباسٍ لدى العامة، وتحديد التوقعات المناسـبة للتعامل مع الخطر

تنظيميًّا. والعديدُ من النداءات تدعو أصحاب المصلحة لبذل وتنسيق المزيد من الجهود في مجــال التعليم والتدريب والقيــادة (Löfstedt, 2011b)، كما أنَّ الأدلة التي تَمَّ تقديمها في هذا الفصل تدعمُ هذه التوصيات، وتشجع على أن يتمَّ إجراء المزيد من التحليلات الخاصة بكلِّ بلدٍ؛ لدعم مواءمة الأنظمة المتعلقة بالأخطار على المستوى الأوروبي.

ملاحظات:

١- لمعرفةِ المزيد عن تقييم الأثر، انظر: المفوضية الأوروبية (European Commission, 2014).

٢- وللحصــول على مزيــدٍ من التفاصيل، انظــر: أبلز وكوبــوش (Abels and Kobusch, 2010)؛ فقد تَمَّ إنشــاء الوكالة الأوروبية لسلامة الغذاء؛ حيث تَمَّ الفصل بشكلٍ كاملٍ مــن قِبَل خــبراء علميين بين عملية تقييم الأخطــار ومهامٍّ إدارة الأخطــار والتي تُركَتْ لصانعي السياســات؛ حيــث قامت معظمُ الــدول الأعضاء في الاتحــاد الأوروبي بوَضْع وكالات متخصصــة لها ميزاتٌ تنظيميةٌ مختلفــة. وفي العديد من التصاميم التنظيمية، يمكن ملاحظة عملية الفصل التام؛ خلال عملية تحليل الأخطار.

٣- انظر: المادة 47a من القانون الأســاسي للغــذاء في ألمانيا Basic German Food Law (Government of Germany, 1997).



الفصل الخامس
تدَخُّل الدولة في أوقات الأزمات الاقتصادية العالمية

* مايكل فرانك

المقدمة:

انــدلاعُ الأزمة الماليــة والاقتصادية العالمية في عام ٢٠٠٧م عاد بـ «الدولة النشــطة» إلى العمــل؛ حيث أصبح تدخُّل الدولة في الاقتصاد بشــكلٍ أكبر في الــدول الصناعية، وهذا هو الحلُّ للتشوهات الهائلة الناجمة عن الأزمة. وقد كانت هناك أصولٌ لهذه الأزمة في القطاع المالي في الولايات المتحدة الأمريكية، وهو ما أدى إلى شبه انهيارٍ للنظام المالي الأمريكي برُمَّتهِ. وسرعان ما انتشرت هذه الأزمة من الولايات المتحدة الأمريكية إلى دولٍ غربية أخرى، ومن ثَمَّ أصبحت مشكلةً عالمية. وهذه الأزمة لم تقتصر فقط على القطاع المالي؛ بل امتدت - مع تأخير بســيط - إلى الاقتصاد الحقيقي. ونَتَجَ عن هذه التشــوهات أنَّ الدول التي كانت في السابق تُحْجِم عن التدخل في الاقتصاد، بادرت بتنفيذ خُطَط إنقاذ لشركات معينة، أو قامت بتدابير سياسية لكامل القطاعات الصناعية.

ونتيجــةً لذلك؛ فإنَّ تنظيــمات الدول المتأثرة أصبحت تواجــه تحَدِّيات؛ ففي حين كان الخطابُ العام قبل الأزمة يدعو إلى المزيد من تحرير ورَفْعِ الضوابط عن الاقتصاد في البلدان الغربيــة؛ فإنه خلال الأزمة المالية أصبح الخطاب أكثر تشــدداً؛ من حيث الدعوة إلى فَرْض حزمة إنقاذ على البنوك؛ لمنع انهيار النظام المالي مع فَرْض أنظمة مصرفية أكثر صرامةً؛ لمنع أزمــات مماثلة في المســتقبل. وبالرغم من أنَّ الدولة باعتبارها الســلطة التنظيمية وقَعَت تحــت ضغطٍ شــديدٍ؛ مما أفقدها الكثير من الحرية في المناورة خــلال الأزمة؛ إلا إنَّ الدولة استعادت الكثير من سلطتها خلال الأزمة المالية، (راجع: Hassel and Lütz, 2010, p. 256; Mayntz, 2012, p. 12). وبالتــالي؛ فمــن المعقول أن نفترض أنَّ مهمتين رئيســيتين وُضِعَتَا على جدول أعمال الحكومات: (١) تحقيق الاستقرار وحماية النظام المالي والاقتصادي على المســتوى الكلي. و(٢) حماية القوى العاملة التي تأثرت مبــاشرةً بالأزمة (راجع: Hassel and Lütz, 2010, p. 260; Mayntz, 2012, p. 21).

ومن الواضحِ أنَّ "النهج المؤسسي وحده" مثل: أصناف الرأسمالية (Varieties of Capitalism) المذكورة في هول وسوسكيس (Hall and Soskic, 2001)، والتي تُركِّز حصراً على الهياكل المؤسسية المحلية - لا يمكن أن يُفسِّر على نحوٍ كافٍ التدخُّل الواسع للدولة في السنوات الأخيرة، كما لا يمكن للنهج المؤسسي وحده أن يُفسِّر إستراتيجياتِ التدخُّل المتباينة والتي تبَنَّتها هذه الحكومات. ومن ثَمَّ فإنَّ هذا الفصل يدعو إلى دَمْج النهج المؤسسي مع النهج المجتمعي، (راجع: Schirm, 2009, 2013a)، ويؤكد أنَّ المصالح المادية والأفكار الاجتماعية يمكنُ أن تفسر المناهج المتباينة في تدخُّل الدولة. وبالتالي؛ فإن الهدف من هذا الفصل هو تقديم تحليل؛ لتشكيل تفضيل ذاتي؛ من خلال دَمْج ثلاثة متغيرات مستقلة (المؤسسات، والمصالح، والأفكار)؛ لتفسير المتغير التابع "إجراءات تدخُّل الدولة".

الأسئلة البحثية التي تتمحور حولها هذه الدراسة هي:

١- لماذا غيَّرت الحكومات الوطنية إستراتيجياتها من الحَد الأدنى لتدخُّل الدولة إلى القيام بتدابير خلال الفترة من ٢٠٠٧م وحتى ٢٠١٠م؟ [١]

٢- ما سببُ وجود تباينٍ بين الحكومات في ما يتعلق بهذه الإستراتيجيات؟[٢]

ومن ثَمَّ؛ فهذا الفصل هو محاولة للإجابة عن هذه الأسئلة على النحو التالي:

أولاً: سيتمُّ تفسير ومحاولة فَهْم مفهوم «إجراءات تدخُّل الدولة». وبالتالي سيتم شرح الإطار النظري. وفي القسم الأخير، سيتم اختبار هذا الادعاء بشكلٍ عملي؛ من خلال دراستي لحالتين؛ حيث تُدْرَس أوجه الشبه والاختلاف في تدابير تدخُّل الدولة في القطاع المصرفي وقطاع السيارات في ألمانيا والمملكة المتحدة. وقد تَمَّ اختيارُ القطاع المصرفي؛ لأن إفلاس المؤسسات المالية كان نقطة الانطلاق للأزمة المالية العالمية، في حين تكمن أهمية قطاع السيارات في الأثر الذي خلَّفَته الأزمة على الاقتصاد الحقيقي. وألمانيا والمملكة المتحدة من البلدان الواعدة كحالة دراسية؛ من حيث أنَّ المواقف السابقة للنظام الاقتصادي الألماني تُعَدُّ أكثر انفتاحاً على تدابير تدخُّل الدولة؛ في حين أنَّ المملكة المتحدة تُعَدُّ أكثر تحفظاً في هذا الجانب.

المتغير التابع: تدابير تدخُّل الدولة:

يُعَدُّ مــن الضروري الآن إعطاء شرح موجــز للمتغير التابع «تدابــير تدخُّل الحكومة». وَفْقــاً لإيكيــدا (Ikeda, 2004, p. 21)، وتُعَــدُّ تدابير التدخل "عقيــدةً أو نظاماً يقوم على الاستخدام المحدود للوسائل السياسية [...]؛ لمعالجة المشكلات التي تَمَّ تحديدها من ضمن سياســة الســوق الحر". وفي هذا التحليل، سوف يتم تعريف تدابير تدخُّل الدولة على أنها الاســتخدام المُتعَمَّد للوسائل السياسية؛ من خلال حكومة وطنية؛ للتأثير بشكلٍ مباشرٍ على الأنشــطة الاقتصادية للســوق الحر في بلد ما. ويجب اســتكمال هذا التعريف؛ من حيث تمييز تدابير التدخُّل على أنها تعني التدخل في العملية الاقتصادية؛ ولكنها في الوقت نفســه لا تســهم في تشــكيل النظام الاقتصادي، على عكس السياســة التنظيمية. ومع ذلك؛ فهذا لا يَسْتَبعِد إمكانية أن تُحْدِثَ مثل هذه التدخلات تغييراً في المعايير والسلوكيات على المدى الطويل. وبناءً عليه؛ فإن التدابير القصيرة الأمد التي يُعْمَل بها لحماية المجتمع من الأزمات الاقتصادية قد يكون لها تأثيرٌ أكثر اســتدامةً على النظام المؤسسي للدولة. وفي هذا السياق، يجبُ التفريق بين هذه الأنواع المُحتَمَلة من تدابير التدخُّل:

١- تدابير التدخل الحكومية؛ من حيث وَضْع قواعد جديدة.

٢- تدابير التدخل الحكومية؛ من حيث تدخُّلها بالقطاع الخاص؛ على سبيل المثال: من خلال الإعانات، والحماية أو استثمار الدولة بشكلٍ مباشر.

٣- تدابير التدخل الحكومية؛ من حيث آلية التنسيق، (انظر: Brösse, 1999, p. 127).

في هذا الفصل، يُعَدُّ النوع الثاني من التدابير (الإعانات)، والنوع الثالث (التنسيق) ذَوَيْ صِلة؛ إذ إنَّ هذا الفصل ســيقوم بشــكلٍ خاص بدراســة ردود فعل الحكومة المباشرة على الأزمة. وبالمقارنة مع تدابير الدَّعم، والحماية، واســتثمارات الدولة، والتنســيق؛ فإنَّ آليات وإعداد قواعد جديدة يستغرق وقتاً أطول للتنفيذ.

تشكيل التدابير المحلية للدولة:

في هذا القســم؛ ســيتم إيضاح النهــج النظري لآلية تشــكيل التدابير المحليــة للدولة، والافتراضات بإيجاز هي:

١- أنَّ صُنْع القرار السياسي يَحْدُث داخل القيود المؤسسية القائمة.

٢- أنَّ الأفكار المحلية والمصالح المادية سوف تُسْهِم في تشكيل السلوك السياسي ضمن هذا السياق المؤسسي. وهذا النهج مبني على الافتراضات التي قامت بها أصناف الرأسمالية والنهج المجتمعي، (انظر: Hall and Soskice, 2001; Schirm, 2009, 2013a; Franke, 2013).

وَفْقاً للنظرية الليبرالية في العلاقات الدولية، والتي هي مصدر إلهام للنهج المجتمعي؛ فمن المفترض أنَّ هذه المتغيرات الثلاثة المستقلة تُعَدُّ كافيةً لشرح المتغير التابع «تدابير تدخُّل الدولة»؛ إذ إنَّ «الأفكار المجتمعية، والمصالح، والمؤسسات تؤثر على سلوك الدولة؛ من حيث تشكيل تفضيلات الدولة، والتي هي الأهداف الاجتماعية الأساسية الكامنة، وراء الحسابات الإستراتيجية للحكومات (Moravcsik, 1997, p. 513)[٣]. ويُفسِّر مورافسيك ذلك من خلال حقيقة أن «الدول لا تُعظِّم تلقائياً المفاهيم الثابتة، والمفاهيم المتجانسة للأمن، والسيادة، أو الثروة في حَدِّ ذاتها، كما يميل أيضاً إلى اعتقاده الواقعي أو المُتبَنِّي للفكر المؤسساتي، وبدلاً من ذلك [...] يسعون خَلْف تفسيرات معينة ومزيج من الأمن، والرفاهية، والسيادة المُفضَّلة من قِبَل الجماعات المحلية القوية، (Moravcsik, 1997, p. 519). ولذلك، تجدر الإشارة إلى أنَّ الليبرالية تُركِّز في المقام الأول على أهمية المصالح والأفكار للجماعات المحلية أو المجتمع ككل؛ ولكن المؤسسات لم يُنظَر إليها باعتبارها متغيراً مستقلاً في هذا النهج.

هذا الفصل، مثل أكثر أجزاء الكتاب، يجادلُ بأنَّ العوامل المؤسسية تؤدي دوراً مهماً رئيسياً في عملية صُنْع القرار. وفي هذا الصَّدد، توفِّر المؤسساتية بعض التكامل للنهج المجتمعي الذي يُركز على أهمية الأفكار والمصالح المرتبطة بالمتغيرات المستقلة لتفسير المواقف الحكومية المتباينة. وسيتمُّ عرض ذلك من خلال تطبيق رؤى منهج أصناف الرأسمالية، والذي يشيرُ إلى ثلاثة أنواع رئيسية من المؤسساتية: التاريخية، والخيار العقلاني، والمؤسساتية المجتمعية.[٤] ويفترض الأدب المُتعَلِّق بأصناف الرأسمالية أنَّ هناك نوعين متماثلين بين الاقتصادات الغربية، ويمكن تمييزها من خلال تصميمها المؤسسي:

- **النوع الأول** هو اقتصاد السـوق الليـبرالي (Liberal Market Economy)، والذي عادةً ما يتمُّ تمثيله من قِبَل الدول الأنجلو سكسونية؛ مثل المملكة المتحدة.
- **النوع الآخر** هو اقتصاد السـوق المُنسّـق (Coordinated Market Economy)، وتمثل ألمانيا المثال الذي يُحتَذَى به في مثل هذا النوع.

إحدى السـمات الرئيسـية لكلا النوعين من الاقتصادات هي التكامل المؤسـسي، والذي يشـمل آليات تنسيق السوق في اقتصاديات السـوق الليبرالي والآليات في حال عدم وجود تنسـيق للسـوق؛ مثل: الشراكات الجماعية أو الموائد المسـتديرة غير الرسمية للشركات في اقتصاديات السوق المُنسَّق. وتطوير المؤسسات يستغرقُ فترةً طويلةً، وبمجرد تأسيسها؛ فإنها سـيكون لها تأثيرٌ على الإجراءات المسـتقبلية. بالإضافة إلى أنَّ الجهات الفاعلة ضِمْن هذه السياقات المؤسسـية تعمل بعقلانية؛ من أجل تحقيق تفضيلاتها (انظر: Soskice, 1996, p. 2; Hall and Soskice, 2001, p. 8; Noble, 2010, p. 2). ووَفْقاً لأصناف الرأسمالية، التي أُنْشِئَت باعتبارها النهج الذي يُركِّز على الشركة. ودور الدولة في اقتصاد السوق المُنسَّق يختلـفُ اختلافاً جذرياً عنه في اقتصاد السـوق الليبرالي. وبالمقابل، في اقتصاديات السـوق المُنسَّـق؛ فإن الدولة تُعَدُّ جهةً فاعلةً لتنظيم الاقتصاد، وتقديم المسـاعدة عند الحاجة؛ أما في اقتصاديات السـوق الليبرالي؛ فإنـه يُنظَر إلى الدولة على أنَّ دورهـا يتمحورُ حول وَضْع القواعد. ويُعَدُّ تأثيرها على السوق مقتصراً على فرض ضرائب (منخفضة) وتقديم الخدمات الاجتماعية الضرورية (انظر: Green *et al.*, 2010, p. 24). ومن ثَمَّ فإنه من غير المُحتَمَل حدوث تدخُّل للدولة في اقتصاديات السوق الليبرالي؛ بينما يتم تدخُّل الدولة في اقتصاديات السوق المُنسَّق؛ للحفاظ على الشركات والقطاع الصناعي يُعَدُّ أمراً محتملاً كحلٍّ أخير.

المتغيرات المستقلة: المؤسسات، والمصالح، والأفكار:

المؤسسات:

كما ذُكر آنفاً، يُنظَر إلى المؤسسـات على أنها الإطار السِّـياقي لتشكيل المصالح والأفكار. وهذا الفصل يوظف تعريف شريم Schirm: "المؤسسات يمكن أن تكون مُمَثَّلَةً في أشكال مُقَنَّنـة من الأفكار و / أو المصالـح." (Schirm, 2013b, p. 691). وعلى الرغم من أنَّ لها

أصــولاً في الأفــكار و / أو مصالح، ومختلفة عــن النهج المجتمعي؛ فإنَّ هذا الإســهام يؤكدُ أنَّ المؤسســات تُعَدُّ متغيراً مســتقلاً؛ نظراً لأنها تُشــكِّل الفئة الخاصة بهــا والتي (١) يمكن أن تقدم تفســيراتٍ لقرارات سياســية بغض النظر عن المتغيرات المســتقلة المذكورة، و(٢) لا يجــب أنْ تكون بالــضرورة متطابقة تماماً مــع المجموعة الحالية مــن المصالح والأفكار المحليــة؛ وذلك بالنظر إلى تطورها على المدى الطويل كما هو مُبَيَّن في مقدمة هذا الكتاب، وكنتيجة لذلك يصبح هناك التكامل المؤســسي. ومن المفترض هنا أنَّ المؤسســات لا تُحدِّد وحدهــا عمليــات صُنْع القرار الفاعلــة، كما يفترض في أدب أصناف الرأســمالية؛ ولكن مع فرض بعض القيود على ذلك؛ ســواء كانت هذه القيود عقلانيــة أو معيارية. وبالتالي؛ فإنَّ تغيير الإطار المؤســسي لبلدٍ ما لا يُعَدُّ أمراً مســتحيلاً؛ ولكنه يتطلبُ بعض الشروط المُسبَقَة، كــما أنَّ التعامل مع الحالات الحرجة يمكن أن يَصِفَ أحداث الأزمة المالية والاقتصادية على أنها مجرد حدثٍ يتحدَّى فعالية مؤسسات معينة؛ وبالتالي يضعهم على مفترق طرق (انظر: Mayntz, 2012, p. 7).

المصالح:

وفيما يتعلق بالمصالح؛ فإنَّ هذا الفصل ســيتبع التعريف المُستَخدَم في النهج المجتمعي، والــذي يُعرِّف المصالــح على أنها «الاعتبــارات الاقتصادية المادية للجماعــات المحلية التي يمكــن أن تتغير بسرعة وَفْقاً للظروف المتغيرة، والتي تُفْهَم على أنها منافع وتكاليف جديدة ناجمة عن العولمة والحكم العالمي الجديد.» (Schirm, 2009, p. 504). وفي هذا السياق، يُفترَض أنَّ الاقتصاديين الفاعلين ســيقومون بتحويل تفضيلاتهم في سياق الظروف المتغيرة - مثــل الأزمــة الاقتصادية العالمية - من أجل التكيُّف مع الظــروف الجديدة. وتُعَدُّ المصالح ذات قيمة تفســيرية عالية عندما تتأثر الشركات أو القطاعات الاقتصادية. ويُعبِّر ممثلوهم عــن همومهم ومطالبهم للحكومة الوطنية ذات الصِّلــة، وفي حال كانت جماعات المصالح قوية على ســبيل المثال، ومنظمةً تنظيماً جيداً، وذات صلة اقتصادياً (بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي)، أو فيها عددٌ كبيرٌ من الموظفين؛ فإن الحكومة ستكون على الأرجح أكثر استعداداً للعمــل لصالحهم، (انظــر: Eising, 2009). وهذا يرجــع إلى حقيقة أنَّ كلاً من جماعات المصالح والسياســيين يجبُ أن يُنظَر إليها باعتبارها الجهات الفاعلة العقلانية، بغَضِّ النظر

عــن كون الهدف الرئيسي للسياســيين هو البقاء في المنصب، والفــوز في الانتخابات، (انظر: Downs, 1968, p. 21; Franke, 2013, p. 51; Schirm, 2001, p. 34). وفي حــال كــون قرارات الحكومة ليســت اســتجابة لمصالح معينة؛ فإنه يمكن القول بأن هذا يدل على سوء تنسيق بين جماعات المصالح أو على ضعف التأثير الاقتصادي للقطاع.

الأفكار:

وعــلى النقيــض من المصالح؛ فإن الأفكار لا يمكن اعتبارهــا حكراً على مجموعة واحدة؛ ولكنهــا تُعَــدُّ جــزءاً لا يتجزأ من المجتمع. ويُعــرِّف شريم الأفكار على أنها «غير مســتقلة المســار وتوقعات جماعية تســتندُ على القيمة فيما يجب على السياســة القيامُ به؛ للتحكم بالســوق. ويمكن للأفكار أن تُعبِّر عن أنفســها في المواقف الاجتماعية بشــكلٍ مؤســسي في الثقافة السياســية والنظام المعمول به في الدولة»، (Schirm, 2009, p. 504). ومع ذلك، نظراً للأزمــة الاقتصادية الأخيرة، يمكن النظر إلى هذا التعريف للأفكار على أنه تصوُّر ضيقٌ للغاية؛ فعلى ســبيل المثال: هذا التعريف لا يشمل إمكانية حدوث تحوُّل نموذجي مفاجئ في أوقــات الأزمات الكبرى. ويزعم هذا الفصل، أنه على الرغم من الأزمة؛ فما زال لا يوجد نموذج اقتصادي واضح للتحَوُّل؛ لذلك فإن الأفكار الأساســية لا تزال لديها القدرة التفسيرية (Hodson and Mabbett, 2009).

ووَفْقاً للمتغيرات المستقلة، يمكن استخلاص الفرضيات التالية:

الفرضية الاولى: المؤسسات:

في حــالِ كانت التدابير الحكومية المتعَلِّقة بالأزمة تتــم عن طريق الحكومات الوطنية؛ فإنها ستكون على توافقٍ مع التكامل المؤسسي المحلي. وبناءً عليه؛ فإن هذه التدابير لن تغير الإطار المؤسسي؛ ولكن بدلاً من ذلك، ستستفيد منها.

الفرضية الثانية: المصالح:

في حالِ كانت التدابير الحكومية المتعلقة بالأزمة لها أثرٌ على قطاع اقتصادي مهم لسوق العمل، ويُســهِم بحصــة كبيرة في القيمة الوطنيــة المضافة، و / أو لديه صلة مشــتركة مع

القطاعات الأخرى، وبالتالي يمكن تفسيرها من خلال المصالح المادية المحلية؛ بسبب الضغط المُكثَّف من قِبَل جماعات المصالح القوية.

الفرضية الثالثة: الأفكار:

في حـالِ كان القطاع الاقتصادي أقلَّ أهميةً لسـوق العمل، ولا يُسْـهم بحصة كبيرة في القيمة الوطنية المضافة، وليس له علاقة مشتركة مع القطاعات الأخرى، وبالتالي؛ فإن تدابير تدخُّل الدولة ذات الصِّلة بالأزمة يمكنُ تفسيرها من خلال الأفكار المجتمعية.

حالات دراسية:

تدابير التدخُّل الحكومي في القطاع المصرفي.

المملكة المتحدة:

أثَّـرَت الأزمة الماليـة تأثيراً خطيراً على المملكـة المتحدة؛ وذلك مع انهيـار وتأميم بنك نورثـرن روك Northern Rock Bank في أواخـر عـام ٢٠٠٧م. ومـع اسـتمرار الأزمـة، أنتـج السـوقُ المالي المزيد مـن الاختلالات. وقـد كان ردُّ الحكومـة البريطانية على هذه التطـورات في ٨ أكتوبـر ٢٠٠٨م؛ من خلال العديد من المبـادرات لدعم إعادة دعم رؤوس أمـوال البنـوك؛ من خلال تقديـم القروض والضمانـات. وباختصارٍ؛ بلغـت هذه التدابير للتخفيـف من حِدَّة عدم الاسـتقرار المالي ما إجماليه ٥٠٠ مليار جنيه إسـترليني. وعلاوةً عـلى ذلك، تَـمَّ تأميـم بعض البنـوك: رويـال بنـك أوف سـكوتلاند (Royal Bank of Scotland)، واتـش بي أو إس (HBOS)، ولويـدز تي إس بي (Lloyds TSB). والبنـكان الأخـيران اندمجـا؛ ليشـكِّلا مجموعـة لويـدز المصرفيـة (Lloyds Banking Group) في عـام ٢٠٠٩م. وقـد بلغـت التكاليـف التـي تكبَّدتها الدولـة من تأميم هـذه البنوك مـا مجموعـه ٦٦ مليـار جنيه إسـترليني بحلول منتصف عـام ٢٠١٢م (انظـر: United Kingdom, Office for National Statistics, 2012; Reece, 2012). وبهـذه الطريقة؛ بالإضافة إلى وَفْرة السيولة على المدى القصير؛ فقد تمَّ ضمان الملاءة المالية للنظام المصرفي في الحفاظ على الإقراض للاقتصاد الحقيقي على المدى المتوسط؛ ولكن كيف يمكن تفسير هذه

القرارات؟ كما ذكرنا سابقاً، عادةً من المُتوَقَّع لاقتصادٍ يقوم على نهج اقتصاد السوق الليبرالي؛ مثل المملكة المتحدة أن يكون مُتشَكِّكاً من تدابير تدخُّل الدولة.

أولاً: وَفْقاً للافتراضات التي تَمَّ تقديمها من خلال الفرضيات؛ فإنه لا بد من النظر في دور القطاع المالي في المملكة المتحدة في الاقتصاد الكُلِّي للبلاد:

- في بداية الأزمة في عام ٢٠٠٨م، حَقَّق القطاع المالي في المملكة المتحدة حصة أكثر من ٩,١٪ من إجمالي القيمة المضافة (Gross Value Added)، مقارنةً مع ٥,٨ ٪ في عام ٢٠٠١م و٩,٤٪ في عام ٢٠١٠م، (انظر: United Kingdom, House of Commons, 2012, p. 3).
- باعتبار الدور التكاملي جزءًا من الاقتصاد؛ فإن البنوك البريطانية لها دورٌ محوري في ضَخِّ السيولة في الاقتصاد الحقيقي، ولا سيما القطاعات التي تُعْنَى بالابتكار والقطاعات السريعة النمو، ووفقاً لأدب أصناف الرأسمالية، يتوقع الممولون تحقيقَ الأرباح على المدى القصير مع ارتفاع معدلات العائد، وبالتالي الاستفادة من نماذج التمويل القائم على اقتصاد السوق الليبرالي، (انظر: Woll, 2011, p. 24). بالإضافة إلى ذلك؛ فإن مدينة لندن تُعَدُّ رائدةً عالمياً في منتجات استثمارية مبتكرة، (انظر: Vitols, 1995, p. 19; Soskice, 1996; Mayer, 2002, p. 317; Lerner, 2009, p. 40). وهذا قد يُفسِّر اللوبي المالي القوي تقليدياً في البلدان القائمة على نهج اقتصاد السوق الليبرالي؛ مثل المملكة المتحدة، (انظر: Hemerijck, 2009, p. 34). وهو ما ذكرته الإيكونوميست (The Economist, 2009, p. 28): "من الواضح، أن الحكومة في حالة قلق من زيادة خطر تآكل موقع مدينة لندن كمركز مالي عالمي".

وبالنظر إلى الملاحظات المذكورة آنفاً، يمكنُ القول بأنَّ المصالح المادية هي ما يفسر تدابير التدخُّل الحكومية في هذه الحالة بشكلٍ أكبر من الأفكار أو المؤسسات؛ ولكن بالرغم من ذلك، يظلُّ السؤال الآتي مطروحاً: كيف لدولة مثل المملكة المتحدة أن تتخذ مثل تدابير التدخل هذه، والتي تناقض المبدأ السائد الذي تقوم عليه الدولة وهو السوق الحر والمنافسة المفتوحة، وهو ما يناقض أيضاً مبدأ اقتصاد السوق الليبرالي؟ ويكمن الجواب عن هذا السؤال في أنَّ هذه التدابير كانت تُعَدُّ استثنائيةً وقصيرة المدى. وهو ما بيَّنه رئيس الوزراء البريطاني قوردن براون Gordon Brown؛ حيث قال:

نحن بحاجةٍ إلى إعادة هيكلة المؤسسات المصرفية، وقد يصلُ الأمر في بعض الحالات إلى تأميم بعض البنوك؛ من أجل القدرة على التعامل مع المشــكلات الجوهرية التي يعاني منها القطــاع المــصرفي [...] قررنا القيام بعملية ضَخّ للموارد في الاقتصــاد، تاركين المثبتات تعملُ بشكلٍ آلي؛ حيث كان من غير الممكن التعامل مع حجم الخسائر التي تكبَّدَتها الاقتصادات العالمية (Brown, 2009a).

إضافةً إلى ذلك؛ فإن الحكومة لم تكن تعمل بمعزل دون الأخذ بوجهات نظر المؤسسات المصرفية؛ فقبل إطلاق حزمة القروض والضمانات في أكتوبر ٢٠٠٨م، صرَّحَت البنوك الرئيسية بأنهــم "يدعمون موقف الحكومة؛ من حيث الحصول عــلى حصص في هذه البنوك مقابل خطط الضَّخِّ المالي التي تعتزم الحكومة القيام بها." (Griffiths and Quinn, 2008).

ألمانيا:

في أكتوبــر مــن عــام ٢٠٠٨م، وصلت الأزمة العالميــة إلى النظام المــالي في ألمانيا؛ حيث كان أول ضحاياهــا شركة هيبو العقاريــة Hypo Real Estate في ألمانيا. الحكومة الألمانية اســتجابت من خلال تبَنِّي السياســة البريطانية؛ للحفاظ على الاســتقرار كنموذجٍ، وقامت بإعــلان حزم إنقاذ حكومية ضخمة، تتضمنُ ضمانات حكومية شــاملة وتدابير مالية متاحة أمــام القطاع المصرفي؛ بهدف ضمان عدم انهيار الاقتصاد بشــكلٍ كامــل. والبرلمان الألماني؛ من خلال اســتخدام إجراءات مســتعجلة، اعتمد خُطَّة إنقاذ؛ لتحقيق الاستقرار في الأسواق المالية في ١٧ أكتوبر ٢٠٠٨م. وهو ما يُســمى بقانون اســتقرار الســوق المالية (Financial Market Stabilization Act) والــذي كان يهــدفُ إلى تحقيق أهداف مماثلة في الأســاس كــما لدى نظيرتها البريطانية؛ لضمان الملاءة المالية للمؤسســات المالية، ومَنْع أزمة الائتمان مــن التأثير على الاقتصاد بشــكلٍ عام. وعــلاوةً على ذلك، بموجب هذا القانون تَمَّ إنشــاء صندوق استقرار السوق المالية (Financial Market Stabilization Fund)؛ حيث هدف الصندوق إلى "التغلب على النقص الحالي في الســيولة، وتحســين قاعدة رأس مال الشركات المالية، والتــي مقرُّهــا ألمانيــا (Germany, Federal Institute for Financial Market Stabilization, 2008, p. 1). وقــد بَلَغَ حجــم إجمالي الإنفاق الحكومي ٤٨٠ مليار يورو، منها ٤٠٠ مليار يورو على شــكل ضمانات لإحياء الســوق ما بين البنــوك، واتاحة ٨٠ مليار

يــورو؛ لإعادة تمويــل البنوك فضلاً عن شراء الأصول العالية المخاطــر، وهذا ما مَكَّن الدولة من التدخل مباشرةً في المؤسسات المالية. وحزم الإنقاذ هذه كانت على توافق مع الدستور الفكري في المجتمع الألماني. ووَفْقاً لسيمونز (Simons, 1997)؛ فإن الحكومة الألمانية كثيراً مــا تدخلــت في الاقتصاد في الماضي. وعلى الرغم من حقيقــة أنَّ المصرفيين كان يُنْظَر إليهم عــلى أنهم المســؤولون عن هذه الأزمة الأخيرة؛ إلا إنه تَمَّ قبــول فكرة الحكومة على نطاق واســع باعتبارهــا رجل الإطفاء في الحــالات الحرجة. ومع ذلك؛ فــإنَّ حقيقة أن الحكومة الألمانية قد اختارت هذا التوجُّه، من خلال تأميم البنوك كإجراء أخير، والذي كان ممكناً من خلال (القانون التكميلي لتحقيق الاستقرار في السوق المالية Supplementary Financial Market Stabilization Act)؛ مما أدَّى إلى"الاســتحواذ" على شركة هيبو العقارية، ويمكن إيضــاح ذلك من خلال تقديــم لمحة عامة عن موقف النظام المصرفي الألماني ضمن الاقتصاد الكلي في البلاد، كما تَمَّ سابقاً في المملكة المتحدة:

- في عــام ٢٠٠٧م، وقبــل عام واحد من اندلاع الأزمة الماليــة في ألمانيا، تَمَّ توظيف ما نحوه ١,٢ مليون شخص في القطاع المالي في ألمانيا، وهو ما أسهم بما يوازي ٤,٠٪ في الناتج الإجمالي المحلي. وعدد الموظفين هذا يجعل هذا القطاع واحداً من أكبر أرباب العمل للعمال ذوي المهارات العالية والمدربين تدريباً عالياً، (انظر: Germany, Bundesregierung, 2008). ومــع ذلك؛ فإنَّ هذه الأرقام تُظْهِرُ بالفعل أن القطاع المصرفي الألماني يُعَدُّ أصغر بكثير من نظرائه في المملكة المتحدة.
- وعــلاوةً على ذلك؛ على عكس المملكة المتحدة؛ فإن النظام المالي الألماني قائمٌ على البنوك، وهو الأمر الذي يعني أنَّ النموذج الســائد هو أن البنوك توفر القروض للشركات بشــكلٍ مباشر، (انظر: Woll, 2011, p. 24). وهذا صحيحٌ بشــكلٍ خاص بالنســبة للمؤسســات الصغــيرة والمتوســطة، على الرغم مــن أنَّ حوالي ٣٩٪ تعتمد على مــصرف واحد، (انظر: Busch, 2005, p. 133; Bluhm and Martens, 2009, p. 589-600). وعــلى الرغــم من كون دور البنوك قد تَغَيَّر على مدى الســنوات الماضية؛ فإن أهميتها بالنسبة للاقتصاد الحقيقي لا تزال ضروريةً. وبالتالي؛ فإنَّ العلاقة القوية المتبادلة بين البنوك والشركات من المُفتَرَض أن تعطي تفســيراً لكون ألمانيا، على عكس المملكة المتحدة، لم تشهد أزمة ائتمان خطيرة، (Deutsche Bundesbank, 2010a, 2010b).

الحقائــق والأرقام المذكورة أعــلاه تعطي الانطباع الأولي عن الســبب وراء وجود رغبة اقتصادية قوية لإنقاذ القطاع المصرفي؛ ولكن يبقى السؤال التالي: لماذا لم تتخذ ألمانيا تدابير تدخُّــل واســعة النطاق؛ مثل المملكة المتحدة؟ ويمكن الاطلاع عــلى أحد العوامل المهمة في فكــرة أنَّ الدولــة يجب أن تكون بمثابة رجل إطفاء إذا لــزم الأمر؛ ولكن ما عدا ذلك يجب أن تكون بعيدةً عن الســوق قدر الإمكان. كما جاء على لســان المستشــارة الألمانية إنجيلا ميركل Angela Merkel في خطاب لها: "قبل كلِّ شيء؛ لمواجهة هذه الأزمة والحيلولة دون تكرارها، يجب إنشاء إطار تنظيمي مناسب، والذي بدَوْره قد لا يقضي على كلِّ قوى السوق؛ ولكنــه يقيدها بشــدة." (Merkel, 2009). وثمة عاملٌ آخر مهم، وهو مســألة "الأهمية النظاميــة" المزعومة لقطاع الخدمــات المالية، وبالتالي؛ فإنَّ القيود المؤسســية التي فرضها هــذا القطاع على بقيــة قطاعات الاقتصاد. وفي هذا الشــأن صَرَّحَ وزيــر المالية الألماني في حينه، بــير ســتينبروك Peer Steinbruck؛ حيث قال: "إنَّ مصطلــح «الأهمية النظامية» هو صحيحٌ فقط بالنســبة للقطاع المــصرفي؛ لأنه نظام الشرايين التي تــزوِّد الاقتصاد برأس المــال. وبالإضافة إلى ذلك، يمكنُ للبنوك أن تُحدِثَ ما يُســمَّى بتأثير أحجار الدومينو الذي لا يحــدث في الاقتصاد الحقيقي في مثل هذه الطريقــة"، (Steinbrück, 2009). وفي هذا الســياق، تلَقَّت الحكومة الدعم من القطاع المصرفي، كما أوضــح من قَبْل جوزيف أكرمان Josef Ackerman، الرئيــس التنفيذي لدويتشــه بنك Deutsche Bank، في بداية الأزمة: "أنا لم أعد أؤمن بقوة الشفاء الذاتي في الأسواق؛ إذ لا يمكن للبنوك وحدها أن تنقذ الوضع؛ إذ لا يوجد سوى عددٍ قليلٍ من البنوك القوية على مستوى العالم. وبالتالي فليس هنالك فائدة من تحمُّل المخاطر عن الآخرين ومواجهة الخطر بنفســك." (Ackermann, Taken from Focus Online, 2008).

التدابير الحكومية في قطاع صناعة السيارات:

المملكة المتحدة:

انخفضت أهمية قطاع صناعة الســيارات لاقتصاد المملكة المتحدة بشكلٍ ملحوظٍ على مدى السنوات الـ ٣٠ الماضية. وقد كانت الخصخصة (Privatization) أبرز تدابير السياسة العامة خلال ذلك الوقت؛ حيث سمحت الحكومات البريطانية لقوى السوق بتقليص قطاع

التصنيع، والذي نَجَمَ عنه خَفْضُ معدلات التصنيع في البلاد؛ إذ كانت الرؤية الاقتصادية ترى أنَّ المستقبل في قطاع الخدمات (انظر: Reitan, 2003, p. 56; Crafts, 2007, 274; Bailey and Kobayashi, 2009)[٥]. وقد تَعَزَّزَ هذا التوجُّه في الآونة الأخيرة بشكلٍ كبير. وفي حين أنَّ حركة الهبوط في المبيعات كانت عالية في عام ٢٠٠٨م وبشكلٍ واضح؛ فقد انخفض الإنتاج بشــكل حادٍّ بعد عام واحد، وعلى مدى الأزمة الاقتصادية. وهذه التطورات الســلبية ذات أهمية خاصة للمنطقة الغربية من المملكة المتحدة؛ إذ يتمُّ صناعة الســيارات المتطورة، مع وجــود مصانع التجميع حول مدينة برمنغهــام. وكان ردُّ فعل الحكومة العمالية من خلال اعتماد عدد من التدابير لقطاعات مُحدَّدَة في صناعة الســيارات؛ بهدف تحقيق الاستقرار في الاقتصاد المحلي، وكذلك القطــاع الاقتصادي المحَدَّد، (انظر: United Kingdom, House of Commons, Innovation and Skills Committee, 2011, p. 26). وأحــد التدابــير المهمــة التي قامت بها الحكومة كان برنامج المســاعدة لقطاع صناعة المركبات، وهو عبارة عن حزمة بقيمة ٢,٣ مليار جنيه إسترليني من القروض وضمانات القروض؛ حيث يتألف من ضمانات حكومية بقيمة مليار جنيه إسترليني فضلاً عن ١,٣ مليار جنيه إسترليني مُقدَّمة من بنك الاســتثمار الأوروبي. وكان هدف برنامج المساعدات توفير فرص الحصول على التمويل للــشركات التــي لديها القدرة على التعافي من هذه الأزمة مــع مبيعات تجاوزت ٢٥ مليون جنيه إسترليني في قطاع الســيارات في المملكة المتحدة والسيارات والقطاعات المرتبطة بها. وكان الهدف من هذه الأموال تشــجيع الاستثمار في مشــاريع تطوير التكنولوجيا الصديقة للبيئة الجديدة. وعلاوةً على ذلك؛ فقد تَمَّ إطلاق خطة لاســتبدال السيارات القديمة، تتيح للمســتهلكين خصماً يصل إلى٢٠٠٠ جنيه إسترليني في حالات معينة في حال رغبة المستهلك بشراء سيارة جديدة، (انظر: United Kingdom, House of Commons, Departmrnt for Innovation and Skills, 2009). وكحقائق وأرقام؛ فإن صناعة الســيارات البريطانية اليوم يمكنُ أن تُوصَف على النحو التالي:

- القطــاع بشــكلٍ عام أصبح أصغــر حجماً؛ لكنه في الوقت نفســه أكثر إنتاجيــةً منه قبل ٣٠ ســنة، «في ما يخص التجارة الدولية؛ فإنَّ صناعة الســيارات بما فيها صناعة المحركات والمولدات؛ فقد حقَّقَت مبيعات بمقدار ٢٥ مليار جنيه إسترليني، وهو ما يعادل ١٠٪ من صادرات المملكة المتحدة»، (Cooke, 2009, p. 3).

- يُسْــهم القطاع بشــكلٍ عام فيما مقداره حالياً ١٠ مليارات جنيه إســترليني في اقتصاد المملكة المتحدة وهو ما يعادل ١٪ من القيمة الإجمالية السنوية، (انظر: United Kingdom, Houses of Parliament, Parliamentary Office of Science and Technology, 2010, p. 4).

عــلى الرغم مــن الاندماج الذي تَمَّ؛ فإنَّ القطاع مــا زال مختلفاً عمَّا كان عليه في عهده الســابق. ومع ذلك؛ فإنَّ القرارات المتعَلِّقة بالقطاع، والتــي تَمَّ اتخاذها من قِبَل الحكومة يمكنُ تفســيرها بشــكلٍ أكثر وضوحاً من خلال الأفكار والمؤسسات. وقد برَّر رئيس الوزراء البريطاني في ذلك الوقت قوردن براون Gordon Brown حزم التدابير الواسعة التي وُجِّهَت إلى قطاع صناعة السيارات، مؤكداً أنَّ الحكومة البريطانية مرَّت بمرحلةٍ تعلَّمَت منها:

لــن نكرِّر أخطــاء الماضي؛ عندما نترك قطاعــات صناعية مهمة لقوة البلــد تتصَدَّى لمثل هذه الأزمات وحدها؛ مما ينتج عنه تسريحُ عددٍ كبيرٍ من الموظفين؛ ومن ثَمَّ فلن نســمح بحدوث ذلك. وبالمقابل؛ فنحن لا نقوم بمســاعدة قطاع صناعة الســيارات في فترة الكســاد هذه؛ ولكن نحاول أن نؤســس لصناعة قادرة على تطوير نفســها في المســتقبل، وقادرة على الاســتمرار والنمو عند تعافي الاقتصاد، (Brown, 2009b).

هــذه الكلمة الســابقة تُظْهِر رغبة الحكومة في التخَلِّي عن توجُّهِها الســابق؛ من حيث عــدم التدخُّل في الاقتصاد؛ نظراً لهذه الأزمة، فإنَّ صناعات تقليدية مثل صناعة الســيارات أصبحت ذات أهمية أكثر من ذي قبل. ويمكن تفسير قرار الحكومة بالتدخل في هذا القطاع بشكلٍ أفضل من خلال الفكرة السائدة عن المملكة المتحدة؛ من حيث إنها بلد صناعي مع وجود قاعدة صناعية قوية. وقد تحَدَّث بيتر مانديلسون Peter Mandelson عن الحاجة لـ «نشــاط صناعي جديد»، (انظر: Mandelson, 2008). وهذا التوجُّه الجديد للحكومة استمر مع حكومة المحافظين الجديدة، والتي استلمت مقاليد السلطة في مايو ٢٠١٠م؛ ففي الخطاب الرسمي الأول لرئيس مجلس الوزراء البريطاني، ديفيد كاميرون David Cameron، والذي ركَّز فيه وبشــكلٍ كبير على الاقتصاد البريطاني؛ حيث ذكر صراحة أنَّ اعتماد الاقتصاد عــلى صناعات محدودةٍ في مناطــق معينة يُعَدُّ أمراً غير مقبول، ويجب ألا يســتمر: "هذا لا يعني أنْ يتمّ اختيار القطاعات الناجحة؛ ولكنه يعني تقديم المزيد من الدعم للقطاعات الناشــئة." (Cameron, 2010). وبنــاءً عليه؛ فقد قرَّر حــزب المحافظين أيضاً ترك التوجُّه الذي يدعو إلى عدم التدخل في الاقتصاد.

ألـمـانـيــا:

خلال الأزمة الاقتصادية، كان يتوجب على قطاع صناعة الســيارات في ألمانيا التعامل مع الانخفاض في الإنتاج والمبيعات، والذي كان مصدرَ قلقٍ للعديد من السياسيين، وقطاع الأعمال وعامــة الناس. ومن أجل تفادي التأثيرات الســلبية لهذه الأزمة عــلى هذا القطاع، لجأت الحكومة الألمانية إلى خُطَّة اســتبدال الســيارات القديمة كإجراء تدخلي من قِبَل الحكومة؛ حيث كان الهدف من هذه الأداة إنعاش قطاع صناعة السيارات من خلال تجنُّب الانخفاض الحاصل في الإنتاج والمبيعات عن طريق تعزيز مبيعات الســيارات الاقتصادية في اســتهلاك الوقــود. وقد كانت ألمانيا من أوائل الدول في تبَنِّــي هذه الخُطَّة؛ إذ كان الدعم المُقدَّم إلى قطاع صناعة السيارات في ألمانيا الأعلى في نظرائه. وقد بلغت الحوافز التي تقدمها الحكومة ٢٥٠٠ يورو في حال رغبة الشــخص باســتبدال سيارته القديمة ذات تسعة الأعوام على الأقل بسيارة جديدة مُصنَّفَة على أنها متوافقة مع مقاييس يورو ٤.[٦] وقد بدأ تنفيذ هذه الخطة في ١٤ يناير من عام ٢٠٠٩م واســتمرت حتى نهاية العام. وقد بلغت ميزانية هذه الخُطَّة ١,٥ مليار يورو، (انظر: Fojcik *et al*., 2009). ووَفْقاً لعدد الســيارات الجديدة المُســجَّلَة خلال ذلك العام؛ فإن الخطة لاقت نجاحاً في حين أنه في دول مثل: المملكة المتحدة وإيطاليا وإســبانيا، والتي لم يكن لديها الخطة نفسها في ذلك الوقت، استمرت مبيعات السيارات في الانخفــاض، (انظــر: Financial Times Deutschland, 2009).[٧] ومــن ضمن الإجراءات التي قامت بها الحكومة الألمانية للتعامل مع الأزمة مبدأ ساعات عمل أقل؛ حيث كان هذا التوجُّه يتضمن «ساعات عمل أقل في الأسبوع، وفي الوقت نفسه تقوم الحكومة بدَفْع جزءٍ مــن رواتبهم كنــوع من الدعم. وهذه الخُطَّة خفَّفَت من الأعباء المالية على أرباب العمل، وأســهمت في بقاء العاملــين في وظائفهم والحيلولة دون فقدانهم هذه الوظائف؛ بســبب انخفاض مداخيل الشركات؛ بســبب الأزمة الاقتصاديــة.»، (Schirm, 2011, 56). وفي لغة الحقائق والأرقام؛ فإنَّ قطاع صناعة السيارات في ألمانيا كان يبدو على النحو الآتي:

- بالمقارنة مع المملكة المتحدة؛ فإنَّ قطاع صناعة السيارات في ألمانيا له أهمية كبيرة في اقتصاد الدولة؛ حيث بلغت المبيعات السنوية لقطاع السيارات في ألمانيا ٢٦٣ مليار يورو في عام ٢٠٠٩م، بالإضافة إلى كَوْن القطاع يُسْهم في ما مقداره ٢٠,٢٪ من إجمالي الصادرات الصناعية الألمانية.

وقد بلغت نسبة الصادرات من السيارات المُصَنَّعة محلياً ٧٤,٤٪ في عام ٢٠٠٨م و٦٩٪ في عام ٢٠٠٩م، وذلك عندما عَصَفَت الأزمة بصانعي السيارات، (انظر: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2010).

- لقــد وصف فيتولــس Vitols نجاح قطاع صناعة الســيارات في ألمانيا في المنافســة دولياً كنتيجة للتوسُّع الكبير في إنتاج السيارات ذات الجودة، (انظر: Vitols, 2006, p. 399).
- تُعَــدُّ الصناعــات المتعلقة بمجالات النفط والغاز والصناعــات التحويلية ذات أهمية؛ من أجل المحافظة على مكانة ألمانيا في مجال صناعة السيارات؛ حيث بلغت مساهمة مُورِّدِي صناعــة الســيارات إلى القيمة المضافــة المحلية المُدرَجة حــوالي ٨٠٪ في قطاع القطارات، ونسبة ٩٠٪ في قطاع الإلكترونيات، (انظر: Bächstadt and Fröhlich, 2010, p. 6).

وفي ما يخص خطة اســتبدال السيارات القديمة؛ فيمكن شرحها بشكلٍ أفضل؛ من خلال المصالح المادية والعوامل المؤسسية. وكان هدف الحكومة هو تقديم ضمانات للمستهلكين والمنتجين على أنَّ الدولة تسعى إلى تحقيق مصالحهم، وأنها لن تتركهم في خِضَمِّ هذه الأزمة الاقتصاديــة، (انظر: Fojcik *et al.*, 2009, p. 8). وفي فبراير ٢٠٠٩م ذكر مارتن وينتركورن Martin Winterkorn، الرئيــس التنفيذي لشركة فوكس واجن لصناعة الســيارات، وهي أكبر شركة ألمانية مصنعة للســيارات؛ أنه يرى أنَّ خُطَّة استبدال السيارات القديمة ناجحة في ما يخص شركته وأنه ســوف يطلب من المستشارة الألمانية إنجيلا ميريكل Angela Merkel تمديــد هــذه الخُطَّة، (انظــر: Zeit Online, 2009). القوة والســمعة الجيــدة العالمية لصناعة السيارات الألمانية يمكن أن تعطي تفسيراً إضافياً للسبب الذي جعل الساسة الألمان يبذلون مثل هذا الجهد الكبير؛ لإنقاذ شركة أوبل Opel لصناعة السيارات، النسخة الألمانية من جــنرال موتــورز General Motors، والتي كانت تعاني من مشــكلات هيكلية، والتي تفاقمــت منها الأزمة الاقتصاديــة. وعلى العكس من ذلك، بالرغم مــن الصعوبات المالية لشركة أركاندور Arcandor القابضة، والتي كانت تعمل في مجال تجارة التجزئة والسياحة؛ فقد تَمَّ تجاهلها؛ مما أدَّى إلى تعَثُّر الشركة وإفلاسها. وفي حين النظر إلى هذا من وجهة نظر التفسير المؤســسي؛ فيمثل مخطط تقليل أوقات العمل إجراءً معتاداً في الاقتصادات القائمة على السوق المُنسَّق.

الخاتمة:

الأزمــة الماليــة والاقتصادية العالمية هــي واحدةٌ من أكثر الأحداث أهميةً في الســنوات الأخيرة، والتي كان لها أثرٌ على النُّظُم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وقد أنتج التراجع الاقتصــادي الحاد عدداً كبيراً من الردود المتباينــة في الوقت الذي كانت فيه الدول المتضَرِّرة تسعى إلى حماية قطاعاتها الصناعية، وبالتالي القوة العاملة لديها؛ ولكن، وكما أثبتت المقارنة بين ألمانيا والمملكة المتحدة، تباينت تدابيرُ التدخل في هذه البلدان؛ للتغلُّب على هذه الأزمة؛ ففي حين نفَّذَت الحكومة البريطانية حزمةَ إنقاذٍ أكثر اتســاعاً بالنســبة للبنوك؛ فقد أظهرت خُطَّة ألمانيا لاستبدال السيارات القديمة الدعم الكبير الذي قدَّمَته الحكومة الألمانية إلى قطاع صناعة الســيارات بالمقارنة مــع المملكة المتحدة. وعلاوةً على ذلــك؛ يمكن أن تفسر جهود المملكة المتحدة بشأن صناعة السيارات كإجراء غير مألوف للغاية بالنسبة لنموذج الاقتصاد الليبرالي. وكشــف التفســير المُقدَّم من الأفكار باعتبارها متغيراً مســتقلاً أنَّ حكومة المملكة المتحــدة تهــدفُ إلى خَلْق قاعدة صناعية قوية في البلاد، وبالتــالي حادت في بعض إجراءاتها عــن مبدأ عــدم التدخُّل. في حين أنَّ الاعتماد الكبير على القطــاع المالي زاد من حِدة الأزمة، وأدى إلى رغبــة في زيــادة التوجُّه نحو قاعدة صناعية على نطاقٍ أوســع. أما في ألمانيا؛ فإنه يمكن القول بأنَّ الأفكار والمؤسســات أثبتت أنها تتمتع بالاســتقرار خلال مسار الأزمة، وهو ما خَلُصَت إليه الحالتان الدراســيتان. وكانت الآليات النقابية النموذجية في اقتصاد السوق المُنسَّــق تفي الغرض في كلٍّ من قطاع صناعة السيارات، وكذلك في القطاع المصرفي. وفي حين أنــه كان من الواجب النظر في المصالح المادية في كلتا الحالتين؛ إلا إنها كانت تزداد وجوباً في قطاع صناعة السيارات. ويمكن أن يكون أفضل وصفٍ للتدابير المُتَّخَذَة تجاه القطاع المصرفي قد تمَّت بدافعٍ حكومي هو عبارة عن مزيجٍ من المؤسسات والمصالح والأفكار.

وفي ما يخص السؤال في هذا الكتاب حول التنظيم المؤسسي والتغييرات التي تطرأ عليه؛ فإن هذا الفصل سَــلَّط الضوء وبشــكلٍ خاص على آلية عمل التغيير والاستقرار خلال الأزمة المالية العالمية؛ ففي الحالة الألمانية، يمكنُ ملاحظة أن الأزمة نَتَج عنها اســتقرارٌ في التنظيم المؤســسي. والتنظيمات المؤسسية المبنِيَّة على نموذج اقتصاد السوق المُنسّق اثبتت فعاليتها في التقليــل من آثــار هذه الأزمة، وهذا بدوره قاد إلى عدم اتخــاذ إجراءات أخرى للتغلب

على الأزمة المالية. وبالمقارنة مع ألمانيا؛ فإن الحالة المتعَلِّقة بالمملكة المتحدة لم تكن بذلك الوضوح؛ إذ إنَّ الأزمة نتج عنها تحديات كبيرة للتنظيمات المؤسسية لنموذج اقتصاد السوق الليبرالي. وبيَّنَت الأقسام السابقة الجدل الذي دار داخل أروقة الحكومة حول مدى مناسبة الفلسفة المُتبَنَّاة من قِبَل الحكومة، والتي تقوم على حرية السوق، وقدرة هذه الفلسفة على الصمود أمام هذه الأزمة المالية. وبالرغم من ذلك، وبناءً على النتائج المُستَخْلَصة من هذا الفصل يمكنُ القول بأنَّ هذا الجدل لم ينتج عنه تغيرات جذرية، (انظر: ;Hall, 1993 Hodson and Mabbett, 2009). والمصالح كان لها الأثر الأكبر في التأثير على القرار الحكومي، وهو ما دعا الحكومة البريطانية إلى الاستجابة لمطالب جماعات المصالح بشكلٍ كبير. وبالرغم من ذلك، يمكن ملاحظة بعض التغيرات التي حدثت في الدولة؛ ولكن على نطاقٍ ضيق. ويمكن القول بأنَّ أهم تغيير أحدثته هذه الأزمة هو إدخال أفكارٍ جديدة في الجدل الحكومي الذي كان قائماً. وبالرغم من عدم حدوث تغييرات جذرية مباشرة بعد الأزمة بشكلٍ ملحوظ؛ فهذا لا يعني استبعاد حدوث تغييرات مؤسسية. وبالمجمل؛ فإنَّ استخدام النهج الذي تَمَّ استعراضه والقائم على تشكيل تفضيل ذاتي يبدو واعداً، ومن الممكن إجراء المزيد من البحوث؛ لمتابعة الإجابة عن سؤال كيف بدا التغيير على المدى الطويل في البلدان المتضررة من الأزمة؟

شكر وتقدير:

لملاحظاتهم القيمة، أتقدم بالشكر للمشاركين في حلقة النقاش جريب سبيا (GRIP-SPEA) في شباير Speyer، والمشاركين في ندوة البحوث في علم النفس في جامعة الرور في بوخوم Ruhr-Universitat Bochum، وعلى وجه الخصوص ستيفان شريم Stefan Schirm، أوكجي فان لون Aukje van Loon ويوان-جون تشياو Yuan-Juhn Chiao.

ملاحظات:

١- الإطار الزمني الذي تَمَّ تغطيته يتعَلَّق بتدابير تدخُّل الدولة التي وصلت إلى أول ذروتها في هذه الفترة.

٢- يمكن إضافة سؤال بحثي آخر، وهو هل كانت هذه التغييرات التي كان من المفترض أن تحدث

تنتمي إلى المستوى الأول، أو الثاني، أو من الدرجة الثالثة وَفْقاً لهول (Hall, 1993)، والتي قد تختلف من تغييرات قصيرة الأمد إلى تغييرات هيكلية دائمة؟ وبالرغم من ذلك؛ فهذا الفصل سوف يركز فقط على الأسئلة البحثية المذكورة أعلاه.

٣- لوجهة نظر مماثلة، انظر: كاتزينستين (Katzenstein, 2005, p. 18).

٤- لقراءة المزيد عن المؤسساتية، انظر: هول وتايلور (Hall and Taylor, 1996, p. 937)، ساندرز (Sanders, 2006, p. 39)، وشيبسل (Shepsle, 2006, p. 23).

٥- الحكومة ركَّزَت جهودها وسياســاتها في آنٍ واحدٍ لجذب الاســتثمارات الأجنبية المباشرة. وبالتــالي، كان التأثــير على صناعة الســيارات البريطانية باســتحواذ شركات أجنبية على شركات صناعة السيارات. اليوم، لم يَعُد هنالك شركات صناعة سيارات بريطانية مستقلة.

٦- يــورو-٤ هــو معيار انبعاث أوروبي للمركبات، وقد كان ســاري المفعــول حتى ٢٠٠٩م. معيار الانبعاث المعمول به حتى نهاية ٢٠١٣م هو يورو -٥.

٧- على سبيل المثال: في المملكة المتحدة، بلغ إجمالي ما قدَّمَته الحكومة من إعانات لخُطَّة اســتبدال الســيارات القديمة ما مجموعه ٣٠٠ مليون جنيه إسترليني (انظر: Reuters, 2009).

الفصل السادس
مصادر التقاء التنظيم الأمني

* جيسي بول ليرك، وراحيل شوماكر

مســألة التقــارب في الأنظمة الأمنية بــين الليبراليات الغربية الديمقراطيــة؛ فيما يتعَلَّق بالرغبة، والجدوى، والواقع – برزت بشــكلٍ كبيرٍ بعد الهجمات الإرهابية في ٩/١١. وبالنظر إلى العولمــة والترابــط الناتج عنها؛ فضلاً عن تزايــد التهديدات الفريــدة التي نتجت عنها (Furlong, 1981, p. 77; Epifanio, 2011, p. 400)، معظم الخبراء الآن يرَوْن أنَّ التقارب مــن الأمور الضرورية المرغوب بها في حال كانت الدولة الحامية تســتطيع تحقيق وظيفتها (Sandler and Siqueira, United Nations, 2004; Rees and Aldrich, 2005, p. 923; 2009, p. 175-176; Wheeler, 2011). ووجود مثل هذا التقارب يسهم في تقليل تكاليف المعاملات، ويســمح بالتوسُّــع في الاقتصادات، ويمكن أن يُسهِّل وجودَ نظام شامل خالٍ من الثغــرات لمكافحة الإرهــاب (Counterterrorism)؛ حتى مع وجــود نظام عالمي متعدد المستويات جزئياً انظر: (Cortell and Davis, 2000, p. 65-66).

ولكــن في الســنوات التي بعد أحــداث ٩/١١، لم يكن هنالك وجودٌ لمثــل هذا التقارب (Katzenstein, 2003; Rees and Aldrich, 2005). وتوَلَّــت الولايات المتحدة الأمريكية زمام المبادرة في ما يخص إجراءات مكافحة الإرهاب (Rees and Aldrich, 2005, p. 905; Rees, 2009, p. 111)، ولكــن نهجهــا الأحادي حَدَّ من قدرتها على تصدير سياســاتها بهذا الخصــوص بالرغم من محاولتها القيام بذلــك (White House, Office for Homeland Security, 2002; Rees and Aldrich, 2005, p. 916; Shapiro and Byman, 2006; Pawlak, 2009, p, 9). وفي الواقــع؛ فقد شَــكَّكَ بعض الباحثــين في إمكانية حدوث مثل هذا التقارب؛ نظراً لاختلاف الثقافات ووجهات النظر المعيارية حول الإستراتيجيات الأمنية، والحقوق الفردية، ودور الدولة في موازنة هذه الأمور؛ حتى في الدول الغربية. (انظر بشكلٍ خاص: Rees and Aldrich, 2005).

ومع ذلك، وبحلول عام ٢٠٠٥م خَفَّت حِدَّةُ التوتر عبر الأطلسي الناتج عن غزو الولايات المتحـدة الأمريكية للعـراق؛ بحيث أصبح من الممكــن ملاحظة وجود نــوعٍ من التقارب (Rees and Aldrich, 2005, p. 906). وتفجيرات بالي، مدريد، وتفجيرات لندن هي التي حرَّكت عملية وجود اســتجابة سياسية منطقية في الدول الغربية، والتي كانت تتطلبُ من الحكومــات المعنِيَّة اتخاذ تدابير جديدة لمكافحة الإرهاب(Garfinkel, 2004; Albrecht, 2008, p. 15; Indridason, 2008; Jervis, 1978, p. 208; Arce *et al.*, 2011, p. 379). طَالَبَ المواطنون بالحماية، واستجابت الحكومات لذلك من خلال دمج مكافحة الإرهاب في جوانب عديدة من الإدارة العامة. وبحلول عام ٢٠١٢م، أظهرت دراساتٌ كميةٌ (Epifanio, 2011) ودراساتٌ نوعيةٌ (Albrecht, 2008) التقارب الذي كان يحدث، وهو الاستنتاج الذي أكَّده الخبراء السياسيون. (انظر بشكلٍ خاص: Zaiotti, 2012؛ وانظر أيضاً: Argomaniz, 2009; Pawlak, 2009; Mackenzie, 2011).

وعــلى الرغــم من أننا نعــرف الآن أنَّ التقارب هــو حقيقة واقعــة؛ إلا إن مصدر هذا التقارب - والأســباب الكامنة وراء توقيته، ومداه، وغيابه في بعض الأحيان - لا يزال مجهولاً بالنسبة لنا إلى حَدٍّ كبير. ومع ذلك؛ فإنَّ مجرد وجود التقارب يُشكِّل أهمية كبيرة. والتقارب عن طريــق الإكراه من قِبَل قوة مهيمنة. وبعبارةٍ أخرى؛ فــإن الولايات المتحدة الأمريكية قد تضمنُ عدم وجود ثغرات في الهيكل الأمني، ولكن يمكن أن يؤدي ذلك إلى سياسات دون المســتوى الأمثل (Simmons *et al.*, 2006, p. 797)؛ بالإضافة إلى إمكانية حدوث مقاومة مــن قِبَــل الدول التي أُجْبِرَتْ على اتخاذ تدابير لا تتفق مــع الهياكل الخاصة بها أو لا تتفق مع المعايير الخاصة بها. والتقارب من خلال المنافســة يُشجِّع الابتكار في السياسات؛ ولكن يمكن أن يؤدي إلى ســباق دفاعــي (Sandler and Siqueira, 2008)، وتصدير للتهديدات الإرهابية؛ (للحصول على أمثلة، انظر: Katzenstein, 2003, p. 754). وبالتالي؛ فإنَّ تحديد مصــادر التقارب بين الدول في أنظمة مكافحة الإرهاب يُعَدُّ أمراً ضرورياً؛ من أجل تحســين عملية توحيد الإجراءات، ومنع الثغرات الأمنية في النظام، وضمان كون السياسات المعتمدة هي الأكثر فعاليةً ومناسبةً معيارياً، وبالتالي نضمنُ أن تكون مستقرة.

يسعى هذا الفصل إلى تحديد مصادر التقارب في التنظيم الأمني بين الدول، وسوف يتمُّ تحقيق ذلك؛ من خلال القيام بتحديد الإطار النظري الذي يدعم الدراسة واستلال الآليات المُستَخدَمَة الأكثر انتشاراً؛ لتوضيح أسباب انتشارها. وهذه الآليات سوف تُستَخدَم لتطوير عدة فرضيات متنافسة، والتي سيتمُّ اختبارها من خلال "تحليل متداخل" (Lieberman, 2005)، والذي يتكون من تحليل الانحدار الكمِّي وحالة دراسية نوعية من ألمانيا. ومن ثَمَّ سيتمُّ تسليط الضوء على الآثار المترتبة على النتائج واستخدامها في تشكيل الخيارات السياسية لتحسين دفاعات مكافحة الإرهاب بين الدول بالإضافة إلى التأثير على المجال السياسي، والذي تُعَدُّ فيه الدولة القومية عنصراً رئيسياً.

النظرية: الآليات والنظريات:

دراسة انتشار سياسة معينة يعتمد بالضرورة على نظريات العلاقات الدولية (International Relations)، والتي خرج منها الأدبُ المَعْنِيُّ بآلية الانتشار؛ نظراً للهيمنة الطويلة للواقعية الجديدة في حقل العلاقات الدولية؛ فإنَّ التفسيرات الأكثر شيوعاً للانتشار متجَذِّرة في وجهات النظر المبنِيَّة على الواقعية الجديدة. وعلى وجه التحديد، عادةً ما يكون الانتشار هو نتيجة للإكراه من قِبَل الطرف الأكثر قوةً أو المنافسة التي يُولِّدها تحرك طرف ما بشكلٍ استباقي (Waltz, 1979)؛ وحيث إن المنافسة والإكراه لا يمكن قياسهما كميًّا عن طريق المقارنة؛ لذا قمنا بتطوير مؤشرٍ فريد من نوعه لاختبار هذه الآليات. عادةً ما يُمَارَسُ الإكراه من قِبَل القوة المهيمنة في النظام؛ في حين إنه غالباً ما تشتعل المنافسة حينما تكون إحدى القوى العظمى هي الرائدة في مجال سياسة معينة (Carr, 1939, reprinted 2001, p. 80; Ikenberry and Kupchan, 1990, p. 292; Quenivet, 2006, p. 382). وتُعَدُّ الولايات المتحدة الأمريكية هي هذا البلد في النظام العالمي الحالي. وعلى أرض الواقع؛ فإنَّ الادعاء بأنَّ الولايات المتحدة الأمريكية تقوم بإكراه الدول الأخرى للقيام بإجراءات أمنية سائدة في الأدب السياسي للاتحاد الأوروبي، (Argomaniz, 2009; Pawlak, 2009; MacKenzie, 2011)، ويُنظَر إلى الولايات المتحدة الأمريكية على أنها رائدة في أنشطة مكافحة الإرهاب بشكلٍ مُوسَّع (Rees, 2009, p. 111).

وتكْمُن أسـباب هذه القيادة الأمريكية في أسـباب عديدة؛ فقد كانت الولايات المتحدة الأمريكيـة الهدف الأول، ويمكن القول بأنها ما زالت الهـدف المُفضَّل للجماعات الإرهابية الحالية العابرة للحدود. ولدى الولايات المتحدة الأمريكية مصالح منتشرة في أرجاء المعمورة؛ وذلك لكونها قوة عظمى؛ وبسبب عزلة الولايات المتحدة الأمريكية الجغرافية بالإضافة إلى الإجـراءات الأمنية مـا بعد أحداث ٩/١١؛ فإن هذا غالباً ما يدفع الإرهابيين إلى اسـتهداف المصالح الأمريكية في الخارج، وليس داخل الأراضي الأمريكية، وهو ما يُطلِق عليه المنظرون انتقـال الهـدف (Sandler and Siqueira, 2009, p. 334-340; Bandyopadhyay and Sandler, 2011, p. 6 in online first edition of 27 August 2009)؛ لذلـك، وكجـزءٍ مـن نظامهـا الدفاعي المُتعـدِّد المحاور (في الخـارج، وعلى الحدود، وفي الداخل)، تسـعى الولايات المتحدة الأمريكية إلى تحقيق إسـتراتيجية تصدير الإجراءات الأمنية، والتي تسعى بدورها إلى "النشر القَسْري لسياسات الأمن الداخلي الخاصة بها" (Argomaniz, 2009, p. 125; see also White House, Office for Homeland Security, 2002; Rees and Aldrich, 2005, p. 916; Shapiro and Byman, 2006; Pawlak, 2009, p. 9). وهـذه الإستراتيجية، إذا ما تَمَّ توجيهها من قِبَل آلية اتخاذ قرارات عقلانية، ستركز على تعزيز تواجد أنظمة أمنية قوية في الدول التي يُوجَد فيها العديد من المصالح الأمريكية، وهنالك احتمالية أنْ تكون مُستَهدَفَة أو من خلالها قد يستطيع الإرهابيون التسلُّل إلى داخل الولايات المتحدة الأمريكية. وبصرف النظر عن الدول التي تحتلها الولايات المتحدة الأمريكية عسـكرياً؛ فإنَّ هذه الدول هي في المقام الأول عبارة عن حلفاء غربيين لأميركا في كلٍّ من أوروبا وأوقيانوسيا Oceania (Marc Sageman in Shapiro and Byman, 2006, p. 46).

في هذه الدول المُسـتهدَفَة، تسـعى الولايـات المتحدة الأمريكيـة إلى التأثير من خلال "الحوافز"؛ من أجل إجبار دولةٍ ما على اعتماد سياسة معينة (Simmons *et al*., 2006, p. 790; for examples, see Argomaniz, 2009, p. 133; Rees, 2009, p. 114; Archick, 2011, p. 13). ومـع ذلـك، ونظراً للمنافسـة، وعـلى وجه التحديـد التنافس على الأمن، وقد لا يكون من الضروري اسـتخدام مثل هذه الضغوط. وذلك بسـبب الظاهرة المذكورة آنفـاً من انتقـال الهدف. فعندما تتخذ الولايات المتحـدة الأمريكية التدابير الدفاعية التي تجعل من شَـنِّ أيِّ هجومٍ في الداخل الأمريكي أكثر صعوبةً؛ فإنَّ الجماعات الإرهابية تُحوِّل

اهتمامهــا إلى أهداف أمريكية في الخارج. وبالتالي؛ فالدول التي بها تواجدٌ مكثفٌ لأهداف أمريكية محتملة يجب أن تسعى إلى حماية هذه الأهداف وإلا ستواجه مخاطر: (١) تدمير علاقتها مــع الولايات المتحدة الأمريكية في حال تَعَرُّضِ هذه الأهداف لهجوم و(٢) تعريض مواطنيها وبنيتها التحتيــة للخطر؛ لذلك، فإن القرارات الأمريكية لاعتماد أنظمة أمنية أكثر صرامةً "يغير كثيراً من الوَضْع الراهن للآخرين، ولا يعطي الآخرين أيَّ خيارٍ سوى أن يحذو حذو الولايات المتحدة الأمريكية." (Simmons *et al.*, 2006, p. 791). واستناداً إلى الحُجَّة المذكورة أعلاه؛ قمنا بتطوير أول فرضية لنا وهي:

الفرضية الأولى: فرضية أثر الولايات المتحدة الأمريكية:

كلما كان أثرُ الولايات المتحدة الأمريكية كبيراً في بلدٍ ما؛ كان النظام الأمني في ذلك البلد أشد.

وعلى الرغم من الفوضى التي تســود العالم؛ فــإن الواقعيين الجدد يعترفون بأنَّ التعاون ممكــنٌ بــين الدول (Jervis, 1978). والطريقة المشــتركة لنشر وتعزيــز مثل التعاون هي من خلال تعزيز الشــبكات الدولية، ومن خلال الأجــزاء المتعددة للدول بعيداً عن الحدود التقليدية. وقد ذكر سيمونز وآخرون (Simmons *et al.*, 2006, p. 787) في ملخَّصِهم عن آليات الانتشــار بأنه يمكن تحقيقُ الانتشــار؛ "من خلال ســلوك المنظمات الدولية"؛ ولكن يجب أيضاً "أن يتمَّ ممارســة الســلطة [...] من خلال الكيانات الجماعيــة". وبالتالي؛ فإنَّ الشبكات الدولية من الممكن أنْ تجعل الدولة أكثر عُرْضةً لقوة مهيمنة من خلال التأثير على سياسات هذه الدولة، (للمزيد، اطلع على: Pawlak, 2013, pp. 2-5). ويُعَدُّ حلف شمال الأطلسي مثالاً كشــبكةٍ تقــومُ من خلالها الولايات المتحدة الأمريكية على ممارســة نفوذها بشكلٍ كبير، (Risse-Kappen, 1994, 1996; Gheciu, 2005)، وفي حين أنه غالباً ما يكون هنالك مقعدٌ للولايات المتحدة الأمريكية في الاتحاد الأوروبي؛ إلا إن سياساتها عادةً ما تكون متشــبعةً من قِبَــل هــذه الــدول، (Pawlak, 2009, p. 22, 2013, p. 5-9; Mackenzie, 2011). بالإضافة إلى اســتخدام الشــبكات التنظيمية لتحقيق الانتشار؛ فإنه يمكن تعزيزه أيضاً عن طريق الشــبكات الفردية؛ من خلال الأشــخاص الذين لديهم اتصالات واســعة في كلٍّ مــن أمريكا وبلــدان أخرى، والذين يقومون بدور رجال الأعــمال (Goldman, 2006; Simmons *et al.*, 2006, pp. 795, 800; Pawlak, 2009, p. 11). وبالتالي؛ فإنَّ الفرضية

الثانية تكون على النحو الآتي:

الفرضية الثانية: فرضية الشبكة:

كلما كانت الدولة فاعلةً في شبكاتٍ تكون هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية قوية فيها؛ كان النظامُ الأمني في هذه الدولة أكثر قوةً.

وفي حين أنَّ الشــبكات قد تكون قناةً لتوصيل الأفــكار؛ إلا إنَّ الهياكل والقواعد المحلية يمكــنُ أن تؤثر في قبول فكرةٍ ما من عدمه. ويُعتَقَدُ أنَّ بعض الهياكل المحلية؛ مثل: النظام الســياسي المتعدد المســتويات اللا مركزي، تُصَعِّبُ من عملية الانتشــار (Risse-Kappen, 1994). وعــلى الرغــم من هذا، يُعَــدُّ تبَنِّي فكرة تشــكيل (Checkel, 1999) القائمة على "المواءمة الثقافية Cultural match" والسياسات يجعلُ الانتشار أكثر سهولةً في حال كانت الدولة المُستَقْبِلَة لديها هياكل محلية مماثلة للدولة المُرسِلة. وبالرغم من كون فكرة تشكيل تُعَدُّ أوسع من ذلك إلا إن الاختبار الكَمِّي للفرضية من الأفضل أن يكون مقصوراً على وضع تصَوُّر للمواءمة الثقافية بالنسبة للثقافة السياسية، والهياكل التي تجسد ذلك. وبناءً عليه، فإنَّ الفرضية الثالثة تكون على النحو الآتي:

الفرضية الثالثة: فرضية مواءمة الهياكل المحلية:

كلما كانت الهياكل السياســية لدولةٍ ما مشــابهةً للهياكل السياســية للولايات المتحدة الأمريكية؛ كان نظامها الأمني مشابهاً للنظام الأمني في الولايات المتحدة الأمريكية، وبعبارةٍ أخرى: كان النظام الأمني في تلك الدولة أقوى.

من المهمِّ في أيِّ دراســة للانتشــار الأخذ بالاعتبار فرضية العدم في استقلال اتخاذ القرار، (Simmons *et al.*, 2006, p. 804). واعتماد أنظمة أمنية أكثر صرامة يمكن أن يكون قائماً في المقام الأول على أســس وطنية، وهو في الوقت نفســه يُظْهِر مبدأ التقارب. ولأنَّ الحرب العالمية الراهنة على الإرهاب تمثل تهديداً عامًّا للجميع؛ فقد أصبحت هذه الحرب تُشَــابه الحالة الهيكلية للنظام الدولي، وذلك لكون أنَّ هذا الأمر يهددُ جميع الدول وبشــكلٍ خاص الديمقراطيات الليبرالية الغربية، .(Shapiro and Byman, 2006, p. 44; Epifanio, 2011, p. 399)

وفي حين أنَّه يتعين على جميع الدول الاستجابة لهذا التهديد وحماية مواطنيها، وأراضيها، ومصالحها؛ إلا إنه لا يوجد ســوى عددٍ محَدَّد مــن الأدوات المتاحة لمكافحة الإرهاب. من هذا المنظور؛ فإنَّ آليات التقارب تكْمُن في التعلم والمضاهاة؛ (على الرغم من كون المنافسة على الأمن لا تزال عاملاً كامناً). فعندما تقوم دولة ما بتنفيذ ما يبدو أنه سياسة فعَّالة تقوم الدول الأخرى باستنســاخ هذا الأمر. ومع ذلك، وعلى الرغم من التهديد العام وتشابهه في كثــيرٍ من الدول؛ إلا إنه لا يزال هنــاك اختلافات تنظيمية بين هذه الدول مدفوعة من قِبَل السياســات الخاصة بكلِّ بلد، وتاريخها، والخصائص التــي تجعلُ منها هدفاً إرهابياً مرغوباً فيه بشكلٍ أكثر. وهذه الملاحظات تُخْرِجُ لنا الفرضية النهائية لدينا:

الفرضية الرابعة: فرضية الخصائص الوطنية:

كلــما كان التهديد الأمني لدولةٍ مــا مبنياً على الخصائص الوطنيــة؛ كان النظام الأمني أقوى في هذه الدولة. وتقوم الدراســة بدراســة واختبار هــذه الفرضيات الأربع؛ من أجل تحديد الآلية التي تدفع أنظمة الأمن الداخلي: آثار الولايات المتحدة الأمريكية، والشبكات، ومطابقة الهياكل المحلية، أو الخصائص الوطنية. وســيقوم تحليل البيانات بالبحث عن أيِّ علاقــةٍ بــين الفرضيات بالإضافة إلى محاولة إيجاد ما إذا كان مكونٌ ما في الفرضية له أهمية أكبر مقارنةً بغيره. ويلخِّص القسم التالي المؤشرات المُستخدَمَة لإيجاد هذه الفرضيات.

المتغيرات: تفعيل الآليات:

التأثير الأمريكي:

يسعى هذا المتغيرُ إلى إيجاد بُعْدَين متداخلين: (١) عدد الأهداف الأمريكية المحتمَلَة في بلدٍ ما، و(٢) مســتوى التفاعلات الفيزيائية بين أمريــكا والبلد الثاني. تحليلاً، من المواضيع التي يمكن البحث فيها في المســتقبل معرفة ما إذا كان لهذه الأبعاد تأثيرات أخرى مختلفة. ويتكــون هذا المتغير من مُرَكَّبٍ من خمســة مؤشرات: الوجود العســكري (عدد القواعد الأمريكية وتركيزهــا، والموظفين)، والوجود الدبلوماسي[١] (عــدد البعثات، وعدد الموظفين)، والســياح الأمريكيون (عدد الزيارات الأمريكية أو الإقامة في الأماكن الســياحية)، والمصالح التجارية الأمريكية (الاستثمار المباشر للولايات المتحدة الأمريكية، وعدد العاملين في الشركات

المتعددة الجنسـيات الأمريكيــة)، و«التدفق»[٢] الأمريكي (محاور النقل الرئيســية، وإجمالي حركة الميناء، ومجموع المسافرين جوًّا، والموانئ المشاركة في مبادرة أمن الحاويات الأمريكية [Container Security Initiative])[٣].

العناصر الوطنية:

لمعرفــة مــا إذا كانت هنالك عناصر وطنية تقودُ إلى عملية التشــدُّد في الأمن؛ فســوف تشــملُ دراســتنا أربع مجموعات من المتغيرات التي قد تكــون ذات أهمية، (Epifanio, 2011; Perliger, 2012). وهــذه المجموعــات هــي عــلى النحو الآتي: سياســات الدولة (السياســات المحلية والدولية التي يمكنُ أن تضع البلاد هدفاً للإرهاب؛ مثل: المشــاركة في الحروب في الشرق الأوســط أو الإجراءات الاجتماعية التي تبدو معادية للإسلام)، والظروف الوطنية (نســبة السكان المسلمين، والنفقات العسكرية، والبعثات الدبلوماسية)، والإرهاب (الهجمات الوطنية والدولية)، وغيرها، من العناصر ذات الصِّلة من الناحية النظرية "المشتبه بهــم المعتادون" (الناتج المحلي الإجــمالي/ الناتج القومي الإجمالي، والتاريخ الاســتعماري، والمنطقــة الإقليميــة). وعلى صعيد المنهجيــة؛ وحيث إن هذه العمليات تســتغرقُ بعض الوقت لاكتشافها؛ لذا يوجد تأخُّر في العديد من هذه المتغيرات بمقدار سنة أو أكثر.

الشبكات الدولية، ومطابقة الهياكل المحلية:

من أجل إيجاد آثار الشبكات، قمنا بإدراج متغيرات لها علاقة بالآتي: العضوية في مجلس الأمــن بالأمــم المتحــدة (United Nations Security Council) كونها دائمــةً أو مؤقتةً، والعضوية في الاتحاد الأوروبي وحلف شــمال الأطلسي NATO، وعــدد البعثات الأمريكية في المنظــمات الحكومية الدوليــة الكبيرة (المنظمات الحكومية الدوليــة) في البلد المضيف. بالإضافــة إلى أنــه تَمَّ إدراج متغيريــن اثنين؛ للتعرُّف على الشــبكات الشــخصية: التبادل التعليمي، وعدد الأشــخاص من ذوي الرتب الدبلوماســية التي يرسلها بلدٌ ما إلى بعثاتها في الولايــات المتحدة الأمريكية[٤]. أخيراً؛ تَمَّ إدراجُ ثلاثة متغيرات؛ للتعرف على جوانب الهيكل السياسي الداخلي: التقليد القانوني الشائع، والسلطة التنفيذية، واللا مركزية[٥].

المتغير التابع والمنهجية:

تَــمَّ أخــذ المتغــير التابــع في هذه الدراســة مــن البيانــات الموجــودة في رَدِّ إيبيفانيو Epifanio التشريعي حــول الإرهاب الدولي (Legislative Response to International Terrorism)[٦]؛ حيث وُجِدَ وَفْقاً للبيانات وجود/غياب ٣٠ نظاماً مختلفاً تُســتَخدَم لأهداف مكافحة الإرهاب[٧]. وهذه الأنظمة تقع ضمن الأبعاد الآتية: حقوق الخصوصية، والحقوق الإجرائيــة، وحقــوق الهجرة. هــذه الأبعاد يمكن تحليلها بشــكلٍ منفصــلٍ أو مع بعضها. وقد قمنا باستخدام كلتا الطريقتين. وعندما يتمُّ تحليلُ الأنظمة بشكلٍ جماعي؛ فإن المتغير ســوف يأخــذ قيمةً تتراوح بين ٠ و٣٠، وهــو ما يعني في نماذج الانحــدار الكَمِّية أنه يمكن التعامل معه باعتباره متغيراً ترتيبيًّا (عدة فئات) أو متغيراً عددياً.

منهجياً؛ قمنا باســتخدام التحليل المتداخل في هذه الدراسة، وهو عبارة عن نَهْجٍ خليط بين الأســلوب الذي يجمــع بين العناصر الكميــة والنوعيــة (Lieberman, 2005). وهذا الأســلوب يتيحُ لنا أن نــدرس المتغيرات التي لا يمكن ملاحظتُها بســهولة بشــكلٍ أكبر من الدراسات الكمية البحتة. وبعد ذلك تمَّ اختبار هذه في نماذج مختلفة متعدِّدة مع مؤشرات مختلفــة، وبالتالي حصلنا على تصوُّر جيد عن المتغيرات التي تســتحقُّ مزيداً من الاهتمام. وبالتالي؛ فالتحليل الكَمِّي هو "معقولية التحقيق" الذي "يركز" بشــكلٍ مباشر على الهدف مــن تطوير النظريات؛ من خلال اســتهداف الصفات الأكثر وضوحــاً في النظرية ومتغيراتها في محاولــة لتحديد أفضل الحالات التي قد يَثْبُتُ أنَّ لهــا قيمة (George and Bennett, 2005, p. 111). ومــن ثَمَّ يَسْــتخْدِم المكون النوعي مقارنةً مركَّــزةً مُنَظَّمَةً على الحالة مع نتائج مُحدَّدة للتحليل الكَمِّي لدراسة أكثر عمقاً للمتغيرات، ولمعرفة أي فرضية هي الأقوى.

وفي ما يخص التحليل الكمِّي، قمنا باســتخدام عــدة أنواع مختلفة من تحليل الانحدار؛ للعثور على الآثار المترتبة على العوامل التفســيرية المختلفــة على المتغير التابع[٨]. مجموعة المتغيرات للعوامل التفســيرية تحتوي على متغيرات وهمية ثنائية؛ فضلاً عن عوامل رقمية (أعداد صحيحة، ونِسَب مئوية، وبيانات مفهرسة). وجزءٌ من البيانات مأخوذٌ بشكلٍ جزئي من دراســات أخرى، والجزء الآخر تَمَّ جمعه من قِبَل الباحثين. وقد تَمَّ اســتخدامُ نمُوذَجَيْ تحليل الانحدار على جميع البيانات الخاصة بـ١٩ دولة من أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي

والتنمية (Development The Organisation for Economic Co-operation and)، ولعــدة ســنوات (٢٠٠٢ - ٢٠٠٨م) خلال فترة ما بعد أحــداث ٩/١١ .[٩] وبالنظر إلى المتغير الناتج، وبالإضافة إلى القوانين العامة (الجدول ١-٦)، قمنا أيضاً باختبار الأبعاد الثلاثة المختلفة للتشريع بشكلٍ منفصلٍ (لم يتم إدراجها). وعند دراسة هيكل البيانات، قرَّرنا استخدام نموذج مع توزيع بويسون Poisson، وتحليل الارتباط لمعظم الاختبارات. ومدى الملاءمة في النماذج المُستخدَمة يكون عالياً؛ بحيث إنَّ النماذج المختارة يمكن افتراض أنها مناسبة[١٠].

وفي ما يخصُّ التحليل الكيفي؛ قمنا بدراســة الحالة الألمانية؛ بســبب كونها وبشكلٍ كبيرٍ تقعُ خارج الخط الذي كنَّا ســنتوقعه في حــالِ كان لنظريتنا القدرة على التوقع؛ وذلك كون ألمانيا من الدول التي يوجد فيها حضور أمريكي كبير، وشبكات واسعة وعوامل خطر محلية عالية؛ بالرغم من كونها ليســت بتلك الصرامة في ما يخص أنظمتها. ومن شــأن دراسة مثل هذه الحالة أن يكون مفيداً للغاية؛ لتعزيز نتائج الدراســة الكمية في الوقت الذي يُفسِّر لنا أيضاً: لماذا لم تَخرُج بعض جوانب الدراسة الكمية كما هو مُتوقَّع؟

النتائج البحثية للاختبارات، ومناقشة النتائج:

لتفسير النتائج التي توصَّلنا إليها؛ فإننا نركِّز على قيمة عامل الانحدار (ب)، والذي يمكن أن يُفــسَّر على أنه معدل التغير بين المتغير المســتقل ولوغاريثم «القيمة المتوقعة» للمتغير التابع[١١]. إنَّ تفسير ما يُسمَّى بالاحتمالات ليس بالسهولة كما هو الحال مع عوامل الانحدار العادية، والتي تشير بوضوح إلى العلاقة بين مؤشرٍ مُحدَّد والمتغير الناتج. إنَّ المعلومات ذات الصِّلة هنا تأتي من مســتوى أهمية المتغير واتجاه التغيير؛ تأثير إيجابي أو سلبي على المتغير التابع. وبالتالي؛ فهذه هي المعلومات التي قمنا بإدراجها في الجدول ١-٦.

ولتوضيــح النتائــج التي تمَّ الحصول عليهــا؛ وجدنا أنَّ عدد الهجــمات المحلية ووجود هجــوم كبير عبر الحــدود الوطنية له تأثيرٌ إيجابي طفيف؛ لكنه مهم. ويمكن تفســير هذه النتائج كدليل على أن التهديد للأمن القومي لديه آثار ذات صِلة على التشريع:

أولاً: عــدد الهجــمات المحلية، وهذا يعني أن تهديداً محدداً تــمَّ أخذه بعين الاعتبار؛

بالإضافــة إلى أنه يمكن القول بأنَّ المتغــيرات الأخرى، والتي لها دوافع وطنية، وتمثل تهديداً محدداً قد يكون لها أيضاً تأثيرٌ إيجابي كبيرٌ على النظام الأمني. وتشــمل هذه وجود أعمال اجتماعية معادية للإســلام، وأقليةً كبيرةً مسلمةً، وتاريخاً من الحملات الإرهابية، وجنوداً في العراق، ودوراً قيادياً في أفغانســتان. والمتغير الوحيد الذي كان له تأثيرٌ ســلبي كبير بشكلٍ غير متوقع هو النفقات العســكرية. ومع ذلك؛ فهذا المتغير يخضع لعراقيل كبيرة وتكاليف ثابتة؛ بالإضافة إلى أنه كلما كانت عمليات حفظ السلام متغيرة الوقت؛ كان لها تأثير إيجابي طفيف؛ لكنه مهم. وهكذا؛ فإن أقوى النتائج تدعم فرضية الوطنية.

ومع ذلك؛ يبدو أنَّ الهجمات الكبيرة لها أهميةٌ كبرى عبر الحدود من البلد المُســتَهدَف. وهذا يدعم أهمية الانتشــار الدولي؛ من خلال وجود تهديدٍ عام يشــملُ الجميع بدلاً من تهديــد مُحــدَّد. وحقيقــة أنَّ متغير الهجوم الكبــير المتخلف ليس له أهميــة كبيرة يدعم الافــتراض القائل بأنَّ ذلــك هو زيــادة في إدراك التهديد الذي أبرزه الهجــوم، وليس مثالُ التشريع/ التنظيم الأجنبي هو الذي نشرها. وهكذا، هذا العامل على الرغم من كونه عابراً للحدود؛ إلا إنه يدعمُ فرضية الوطنية عبر التنافس على الأمن القومي.

وبالنظــر إلى النتائــج يتبَيَّن وجودُ تأثيرٍ كبيرٍ من ســجل الناتج المحــلي الإجمالي – الذي يعكــسُ القدرة الوطنيــة بالمقارنة مع عوامل الخطر المذكورة قبلها في الجدول – وهذا بحَدِّ ذاته يدعمُ فرضية الوطنية. وفي ما يتعلق بالشبكات؛ فإن النتائج تُعَدُّ أيضاً واضحةً ومهمةً إلى حَــدٍّ ما. وكذلك فــإنَّ عضوية البلاد في الاتحاد الأوروبي وحلف شــمال الأطلسي لها أثرٌ مهــم إيجابي في النماذج التي تَمَّ اختبارها كلها تقريباً، ومما قد يزيد من أهمية هذا المعيار وبشــكلٍ كبيرٍ هو استضافة الدولة للهيئات الحكومية الدولية. ويدعمُ هذا الاستنتاج صحة فرضية الشــبكة؛ في حين أنَّ المؤشرات الخاصة بالشبكات الدبلوماسية (وذلك يشملها سواءً كانــت أجنبيــةً أو أمريكيةً)، إما أنها لم يكــن لها تلك الأهمية أو كانــت في الاتجاه الخطأ عــلى غــير ما هو متوقــع. بالإضافة إلى ذلك؛ فإنَّ متغــير التبادل التعليمــي لم يكن له أيُّ تأثير. وهكذا، يبدو أنَّ الشــبكات التنظيمية والتنشئة الاجتماعية أكثر أهميةً من الشبكات الشخصية وروّاد المجتمع.

الجدول (٦-١)

نتائج التحليل الانحداري

المعيار	العنصر (ب) ١	العنصر (ب) ٢	العنصر (ب) ٣	العنصر (ب) ٤	العنصر (ب) ٥
عدد مرات الرصد	٨٦	١١٢	١٣٣	١٠١	١٢٣
ثابت	**++	*++	*++	***++	+
حوادث إرهابية (تأخر سنة)	**+	***+	*+		
تقاليد القانون السائدة (متغير وهمي = ١)	*++	**+	*+	**++	*++
مكون الولايات المتحدة الأمريكية (في الهجوم) (تأخر سنة، متغير وهمي = ١)	+	+	+	+	+
هجوم إرهابي رئيسي (الدولة – السنة) (تأخر سنة، متغير وهمي = ١)	+	-	-	-	+
هجوم إرهابي رئيسي (السنة) (متغير وهمي = ١)	*++		*++	***++	
قوة استعمارية سابقة (متغير وهمي = ١)	***-	*+	*++	*+	+
موظفو السفارة المباشرون	**-		*+		
عضوية حلف شمال الأطلسي (متغير وهمي = ١)	*++		-		+
النظام الفيدرالي	+	+	+	-	-
بعثات المنظمات الحكومية الدولية	*+		***+		*-
عدد الزيارات للولايات المتحدة الأمريكية	ن				
تنفيذي قوي (متغير وهمي = ١)	-				
عضوية الاتحاد الأوروبي	*++	-		+	*++
محور طيران دولي (متغير وهمي = ١)	+	+		-_	—
عدد القوات في أفغانستان	ن				
أفراد الجيش الأمريكي	ن***				
الناتج المحلي الإجمالي	*++				
الناتج القومي الإجمالي للفرد الواحد				ن	
السنة ٢٠٠٢ (متغير وهمي = ١)				***-	
قواعد للجيش الأمريكي	-				
مواقع للجيش الأمريكي	+				

المعيار	العنصر (ب) ١	العنصر (ب) ٢	العنصر (ب) ٣	العنصر (ب) ٤	العنصر (ب) ٥
أعمال اجتماعية معادية للإسلام (متغير وهمي = ١)	+**			+	+
الدبلوماسيون في الولايات المتحدة الأمريكية		-		+	
التبادل التعليمي		ن		ن	
مبادرة أمن الشحن		+**		-***	
حركة الميناء		ن			
محور شحن					-
البعثات					+*
مجموع المواقع العسكرية					-*
المسافرون جوًا		ن**			
الحملة المحلية الدائمة ضد الإرهاب (متغير وهمي = ١)				++**	
حكومة يمينية					+
عمليات حفظ السلام					+*
النفقات العسكرية (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)				-**	
موقع الاستثمار الأمريكي المباشر				ن**	
عدد الموظفين الأمريكيين في الشركات المتعددة الجنسيات				ن	
العدد الإجمالي لموظفي وزارة الدفاع الأمريكية				ن	
كثافة القاعدة العسكرية				+	
النسبة المئوية للمسلمين بالنسبة لعدد السكان				+	++*

المؤشر: (+) إيجابي جزئياً، (++) إيجابي، (-) سلبي، (ـــ) سلبي جزئياً، (ن) لا يوجد أثر. دال إحصائياً عند (*) ١٪، (**) ٥٪، (***) ١٠٪. Poisson distribution

أما بالنســبة لمطابقة الهياكل المحلية؛ فإن حقيقة أنَّ البلاد لديها تقاليدٌ عامة للقانون له تأثير إيجابي كبير على التشريع في جميع النماذج. وهذا يدلُّ على أنَّ الفرضية مقبولة إلى حَدٍّ ما. ومع ذلك؛ فإنه يوجد نموذجٌ واحدٌ فقط بيَّن وجود علاقة بين وجود نظام فيدرالي ووجود نظـام أمني أقوى، على عكس ما تنبأت به المواءمة الثقافية. وبالإضافة إلى ذلك؛ فإن وجود نظامٍ تنفيذي قوي كان دالاً إحصائياً في النموذج الترتيبي؛ ولكن كان في هذه الحالة في الاتجاه الخطـأ، وهــو ما أدَّى إلى نظامٍ أمني أقــلَّ تقييداً. إنَّ نماذج الانحدار التي اســتخدمناها في فصل الأبعاد التشريعية الثلاثة (لم يتم إدراجها) كشَفَت لنا أن هذه النتائج قد تكون بسبب الاختلافات بين هذه المجالات التشريعية الثلاثة؛ حيث يمكن تقسيم اختصاص كلِّ مجال من هذه المجالات بشكلٍ مختلف في الأنظمة السياسية اللا مركزية. ولعلَّ هذا يفسر لماذا هذه الدراســة، وتلك التي قام بها ريس-كابن (Risse-Kappen, 1994) وغولدمان (Goldman, 2006, p. 90) توصَّلَت إلى استنتاجات مختلفة حول الانتشار و (اجتثاث) المركزية.

وعنــد الحديث عن فرضية التأثــير الأمريكي؛ فإن النتائج كانت أقــلَّ وضوحاً؛ إذ إنه في جميــع النماذج؛ فإنَّ عدد القواعد العســكرية أو المواقع يعطي صــورةً متناقضةً وإيجابية بعض الشيء ودالة إحصائياً لبعض النماذج، في حين كانت سلبيةً قليلاً و/أو غير دالة إحصائياً في نماذج أخرى. وكذلك فإنَّ المتغيرات الخاصة بالسياح والموظفين الدبلوماسيين والعسكريين لم يكن لها أيُّ تأثيرٍ في جميع النماذج، في النماذج كلها تقريباً؛ فإنَّ المتغير المتخَلِّف الخاص بالهجمات الإرهابية التي تســتهدفُ أصــول الولايات المتحدة الأمريكيــة في الخارج - كان لــه تأثيرٌ إيجابي عــلى التشريع؛ ولكنه لم يكن دائمــاً مهماً. والعامل المهــم الوحيد المرتبط بالتأثــير الأمريــكي كان تواجد قاعدة جوية أمريكية والــذي كان له - إلى حَدٍّ ما - تأثيرٌ كبيرٌ على القوانين التقييدية بشــكلٍ عامٍ (نموذج بويســون Poisson والنموذج الترتيبي [لم يتم إدراجها])؛ فضلاً عن التشريعات الخاصة بالخصوصية والهجرة على وجه التحديد (Poisson model). ومع ذلك؛ فإن المؤشرات ذات الصلة مثل: مبادرة أمن الشــحن، والنقل الجوي، وحركة الميناء، والاســتثمار المباشر للولايات المتحدة الأمريكية - ليس لديها تأثيرٌ واضحٌ؛ مما يشــير إلى أنَّ المحاور الجويــة تُعَدُّ على الأرجح حالةً خاصة. وبالتالي؛ فإنَّ الاســتنتاج العام بشــأن مــا إذا كان أو لم يكن لتأثــير الولايات المتحدة الأمريكية أثرٌ كبــيرٌ لا يمكن التنبؤ به بسهولة، وذلك كون النتائج غير متناسقة.

وفي حين أنَّ هذا التناقض يمكن أن يكون نتيجةً لعيوب فنية؛ إلا إننا كنا صارمين منهجياً؛ وذلك بسبب تحديات هذه الدراسة على وجه التحديد، ونعتقد - كما خلص إليه كنق وآخرون (King *et al*., 1994, pp. 6, 10) - أنه حتى لو كانت هذه التجربة ليست مثالية؛ إلا إننا خرجنا باستدلالات علمية ذات قيمة. وهكذا، ومن أجل أن نبَيِّن النتائج التي توصلنا إليها يمكن القول بأنَّ "التناقض" يمكن أن يكون انعكاساً لـ : (١) أوجه القصور المهمة في السياسات الأمريكية أو (٢) قدرة الدول على مقاومة ضغوط الولايات المتحدة الأمريكية لتبَنِّي منهج أمني؛ ففي الحالة الأولى، من المحتمل أن يكون الخلل في إستراتيجية تصدير الإجراءات الأمنية للولايات المتحدة الأمريكية، والتي من المحتمل أنها لم تتم بشكلٍ صحيح وعقلاني تجاه الأهداف المحتملة، وبدلاً من ذلك تَمَّ تنفيذها بشكلٍ عشوائي. أمَّا في الحالة الثانية، والتي كانت تدعمها النتيجة التي مفادها أنَّ الخصائص الوطنية كانت أكثر أهميةً في تجاربنا؛ فمن المحتمل أن يتحقق ذلك بالرغم من التوجيه الجيد لإستراتيجية تصدير الإجراءات الأمنية للولايات المتحدة الأمريكية؛ إلا إن البلدان المعنية لا تزال في كثيرٍ من الأحيان قادرةً على مقاومة هذه الضغوط. وسوف ننتقل الآن إلى الحالة الألمانية؛ لمعرفة أي من هذه السيناريوهات هو الأكثر احتمالاً.

الحالة الألمانية:

ألمانيا لها تاريخٌ طويلٌ مع الجماعات الإرهابية المحلية النشطة؛ إذ إنها شَهِدَت حملة متواصلة من قِبَل إرهابيين يساريين من خارج ألمانيا خلال الفترة من ١٩٧٠م وحتى بداية ١٩٩٠م. فقد كانت أيضاً في قلب العديد من الحوادث الإرهابية الكبرى القادمة من الخارج؛ بما في ذلك الهجوم على القرية الأولمبية في عام ١٩٧٢م، وتفجير ملهى في برلين عام ١٩٨٦م، وتفجير طائرة بان أميركان Pan Am الرحلة ١٠٣ في عام ١٩٨٨م. وبالرغم من ردة الفعل المُبَالَغ فيها الوجيزة تجاه الجماعات اليسارية في فترة السبعينيات (Perliger, 2012, p. 525-6)؛ إلا إن ألمانيا أصبحت تُعَدُّ على نطاقٍ واسعٍ مكاناً يسهل من خلاله العمل للجماعات الإرهابية (Katzenstein, 2003, p. 751; Miko and Froehlich, 2004, p. 2; Albrecht, 2006, p. 4).

ومع ذلك، وبالنظر إلى التواجد الأمريكي الثقيل في ألمانيا وارتباط الخاطفين ٩/١١ بمدينة

هامبورغ؛ فمن المتوقع أن تكون ألمانيا هدفاً طبيعياً لإستراتيجية الولايات المتحدة الأمريكية لتصدير الإجراءات الأمنية. وفي الواقع، أشارت تقارير وزارة الخارجية الأمريكية حول ألمانيا عن وجود تواصلٍ واسعٍ ومكثفٍ بعد ٩/١١ (المؤتمرات، الحوارات، العلاقات المتبادلة، وهَلُمَّ جَــرًّا) في ما يخصُّ قضايــا مكافحة الإرهاب. ومع ذلك، بناءً على التوقيت ونوعية الخطاب؛ فإن تشديد النظام الأمني الألماني بشكل كبير خلال الفترة من ٢٠٠١ - ٢٠٠٢م يبدو أنه كان اســتجابةً لارتفاع مؤشر التهديدات العام بعد ٩/١١، وليس بســبب نفوذ الولايات المتحدة الأمريكيــة. وفي وقتٍ لاحق، مــن بعد العام ٢٠٠٣م وخاصةً عام ٢٠٠٤م، أصبحت الأنظمة الألمانيــة أخفَّ مما كانــت عليه في معظم البلدان، وهذا بدوره أدَّى إلى ظهور تقارير تُحذِّر من "أوجه القصور في السياســة الداخلية الألمانية والتي قد تُشــكِّل تهديداً مباشراً على أمن الولايات المتحدة الأمريكية"، (Miko and Froehlich, 2004, p. 15).

في العام ٢٠٠٥م، طبَّقَت ألمانيا قانوناً للهجرة أكثر صرامةً، وهذا يعود ربما إلى التهديدات التــي أثارتها تفجيرات مدريــد ٢٠٠٤م ولندن ٢٠٠٥م، والتي غالباً مــا يتمُّ التطرق إليها في المناقشات التشريعية في السنوات اللاحقة، (Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law, 2008). ومع ذلك؛ فإن هذا الإجراء جعل ألمانيا في منطقة الوسط في ما يخصُّ الإجراءات الأمنية وهي ما زالت في تلك المنطقة. وعلى الرغم من إفشــالها لهجومين إرهابيين كان يُخطَّطُ لهما – محاولة تفجير فاشــلة لقطاريــن في ٢٠٠٦م، ومؤامرة لمهاجمة قاعدة رامشــتاين Ramstein لســلاح الجو في ٢٠٠٧م – لم يكن هناك أيُّ زيادة في مستوى القيود في تلك السنوات، وقد شهد العام ٢٠٠٧م تمديداً للعديد من أحكام القوانين السابقة إلى تواريخ مُحَدَّدة.

ومــن خلال التمَعُّن في ما هو أبعــد من مجموعة البيانات الخاصة بنــا؛ نجد أن ألمانيا رفضت الانخراط في حالة التأهب لخريف ٢٠١٠م؛ وذلك بالرغم من أنَّ التقارير الاستخبارية كشفت أنها كانت هي الهدف المقصود (في النهاية، استسلمت، وزادت من تدابيرها الأمنية). وفي العام ٢٠١١م، حدث أول هجومٍ ناجحٍ من جماعات إســلامية عندما قتل مُسَــلَّحٌ اثنين من الجنود الأمريكيين في مطار فرانكفورت. وفي الوقت نفسه، استمرت الأخطار الإرهابية؛ ولكن بشكلٍ منخفض جداً من قِبَل الجماعات اليمينية واليسارية، (انظر: على سبيل المثال،

Constitutional Protection Report, 2010, Germany, Interior Ministry, 2011). وفي العام ٢٠١١م، أصبح الهجوم الأخير قضيةً سياسيةً حساسةً، وهو ما دعا إلى إيجاد خُطَّة لمحاكاة نظام قاعدة بيانات الإرهاب الأمريكية، (BBC News, 2012). وبصرف النظر عن هذه الخطة، لم يكن هناك أيٌّ تنظيم جديد مهم منذ نهاية فترة تحليلنا.

للاطلاع على الأسـباب التي جعلت ألمانيا في مستوى متوسط في ما يخصُّ نظامها الأمني عـلى الرغم من التهديدات الإرهابيـة المُحدَّدة ووضوح نفوذ الولايـات المتحدة الأمريكية القوي؛ فنحن بحاجة إلى أن ننظر مرةً أخرى في الجدل الذي حدث في العام ٢٠٠٨م حول ما يُسَـمَّى بقانون المكتب الاتحادي للشرطة الجنائية (Federal Criminal Police Office). وبالنسـبة للسياسيين المعارضين، سـعى هذا القانون إلى إنشاء مكتب التحقيقات الفيدرالي الألمـاني على غِرَار مكتب التحقيقات الفيدرالي الأمريكي، (Renate Künast in *Spiegel*, 13 November 2008). ولقد كان وزير الداخلية فولفجانج شـوبل Wolfgang Schäuble، الداعم الرئيسي للقانون، وكثيراً ما يُنظر إليه على أنه يدعو إلى تكتيكات استفزازية لمكافحة الإرهاب مستوحاة من الولايات المتحدة الأمريكية. وهذا بحَدِّ ذاته يمكن أن يشير إلى وجود مبدأ التعلم والمحاكاة، وهو ما يشبه إلى حَدٍّ كبير ما سبق ذكره في قاعدة البيانات، وهو الأمر الذي يدعم فرضية الشبكة. وهذا أيضاً يمثل محاكاة الحل الفيدرالي المستوحى من الولايات المتحدة الأمريكية لتحديات إنفاذ القانون في الدول اللا مركزية.

ومع ذلك؛ فإنَّ قانون المكتب الاتحادي للشرطة الجنائية، جنباً إلى جنب مع أمر الاعتقال الأوروبي واسـتخدام ما يُسـمَّى الشـبكة البحثية للتدقيق في البيانـات، بالإضافة إلى – مع إشارة مباشرة إلى ٩/١١ (Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law, 2008, p. 14) – قانـون أمـن الطـيران (Aviation Security Act, 2005)، وإدانة المتهم منير المتصدق، خَلُصَت المحكمة الدسـتورية الألمانية إلى كون جميع الأعمال السـابقة تمثل انتهاكاً للقانون الأسـاسي (الدسـتور الألماني) (جزئياً انظر: Albrecht, 2006, p. 15, 2008, p. 32; Walter, 2007, p. 18).[١٢] وهذه الحالة تدعمُ أهمية وجود معايير محلية في التقاليد القانونية. وقد وُجِدَ كذلك أن قانون المكتب الاتحادي للشرطة الجنائية ينتهكُ بعض مبادئ الفيدرالية الألمانية. وهذا يدعمُ النظرية القائلة بأنَّ الفيدرالية تتضمن الانتشار، حتى وإن كانت البيانات الإحصائية تُظهِر العكس.

ولكن التركيز على اللوائح الرســمية قد لا يُظْهِر الصــورة كاملةً؛ حيث تحوَّلَت إجراءات مكافحــة الإرهاب وعــلى نحو متزايدٍ من عالم السياســة إلى عــالم الإدارة. بدلاً من النهج القانــوني، تُظْهِر الكثير من الدول «الاعتماد المتزايد على وســائط إلكترونية في التنظيم بدلاً من التركيز على الترتيبات القانونية الرســمية» (Pawlak, 2009, p. 14). وقد وجد ألبرخت (Albrecht, 2008, p. 28) أنَّ هــذا التحــول نحو التنظيم "غير الرســمي" موجود أيضاً في ألمانيا. وكمثالٍ على مســتوى الاتحاد الأوروبي هو المشــاركة غير الرسمية للبيانات المصرفية (سويفت SWIFT) مع الولايات المتحدة الأمريكية، والتي ظلت "إلى حَدٍّ ما سراً" حتى تَمَّ تسريــب وجودهــا في يونيــو ٢٠٠٦م (MacKenzie, 2011, p. 10). وفي مثالٍ أكثر تطرفاً؛ فإن الســلطات الألمانية في أفغانستان شــاركت في جمع "القائمة المشتركة للتأثيرات التي لها أولوية"، والتي تُصنِّف الأفراد، خارج نطاق القضاء؛ ليتم القبض عليهم أو قتلهم، (Bendiek, 2011, p. 19). ومثل هذه الأنظمة اللينة من الصعوبة ملاحظتها من خلال التحليل الكَمِّي. ومــع ذلك فإنَّ هــذه الأنظمة لينة، والتي في كثــير من الأحيان تكــون ذات صبغة دولية، وقد تكون بديلاً عن الأنظمة الوطنية.

جميع ما ســبق يشــيرُ إلى أنَّ مدى نفوذ الولايات المتحــدة الأمريكية في ألمانيا هو قائمٌ في المقام الأول على الشــبكات الدولية أو العمليات المشــتركة، بما يتفق مع الإرث التاريخي لألمانيــا في ما يخصُّ مبدأ التعدديــة، (Katzenstein, 2003, p. 740). وكثيرٌ من الإجراءات المتعَلِّقــة بمكافحــة الإرهــاب والمعمول بها في ألمانيا هــي في الأصل مُســتَمَدَّة من الاتحاد الأوروبي؛ حيــث - كما ذكرنــا آنفاً - هنالك تأثــيرٌ للولايات المتحــدة الأمريكية على الدول الأعضــاء في الاتحاد. وعلى الرغم مــن النفوذ الكبير للولايات المتحــدة الأمريكية في ألمانيا ومشــاركة الولايات المتحدة الأمريكية على نطاقٍ واســع، لا يبدو الدافع من وراء إجراءات زيادة الأمن لمجرد تلبية مصالح الولايات المتحدة الأمريكية. وعلى حَدٍّ سواء، لا تبدو ألمانيا قلقة بشكلٍ مُفْرطٍ من تهديدات معينة، وهي على الأرجح تُخطِّط للرّدِّ على التهديد العام. وفي الواقع؛ فإنَّ تقارير الإرهاب القطري الســنوي الخاص بوزارة الدفاع في الولايات المتحدة الأمريكية غالباً ما تعبِّر عن ســخطها في ما يخص إعاقة الهياكل الألمانية المحلية (الدســتور، والفيدرالية، وهَلُمَّ جَرًّا)؛ للجهود الألمانية في مكافحة الإرهاب.

الاستنتاجات والمضامين:

عنـد النظر بشـكلٍ كاملٍ إلى نتائج التحليـل المتداخلة نجدها تؤيد وبشـدة خصائص فرضية الوطنية. ومع ذلك؛ فإنَّ السياسة لا يتمُّ تحديدها من قِبَل الظروف المحلية وحدها؛ وذلك لوجود عاملين خارجيين مهمين: **أولاً:** وجود الشبكات كجزءٍ لا يتجزأ من المنظمات؛ حيث يبدو أنه يؤدي إلى التقارب؛ من خلال التعلم والمحاكاة؛ فكلما كانت الجوانب الدولية للدولة المتعددة المستويات أكثر؛ كان هنالك مزيدٌ من التقارب. وبالإضافة إلى ذلك؛ فالنتائج التي توصلنا إليها تدعمُ النتائج التي توصَّلَت إليها دراسـاتٌ أخرى؛ من حيث إن الشبكات التشغيلية - تبادل الخبرات الموجهة للمهمة في العراق، أفغانستان وأماكن أخرى - قد يؤدي أيضاً إلى تقارب (Ikenberry and Kupchan, 1990; Elron *et al.* 1999; Febbraro *et al.*, 2008). وبالرغم من ذلك؛ فإنَّ تأثير الشـبكات يتمُّ تصفيتها من خلال الهياكل المحلية التي تؤثر على النتيجة التنظيمية النهائية، (بما يتفق مع Kappen, 1994). **ثانياً:** يبدو أنَّ الدول تنظر بشـدة إلى التهديد العام عند صنع السياسات؛ وذلك تمشِّياً مع المهمة الأساسية لحماية الدولة. وهذا يعكسُ أهمية المنافسة باعتبارها آلية كامنة وراء الانتشار.

لم يكن للإكـراه كآلية، وتحديداً من قِبَل الولايات المتحـدة الأمريكية، دعمٌ كبيرٌ؛ حيث يبدو أنَّ الإسـتراتيجية الأمريكية في تصدير الإجراءات الأمنية تُوجَّه بشكلٍ مناسبٍ في بعض الجوانب، على الرغم من أنَّ هناك حاجة إلى تحليلٍ نوعي مقارنٍ؛ للتحقق من هذه الملاحظة. ومع ذلـك، يبدو أنَّ لدى الكثير من البلدان القدرة على مقاومة الضغوط من قِبَل الولايات المتحـدة الأمريكية أكثر مما يُعتَقَد في كثير من الأحيان. وحتى عندما تتبَنَّى بعضُ مكونات الدولة - وغالباً ما تكون السـلطة التنفيذية - دعمَ سياسة عامة معينة؛ إلا إنَّ المعارضة من السـلطتين التشريعية أو القضائية غالباً ما تعني انتهاء هـذا التوجُّه، وهو الأمر الذي ينتجُ عنه إيقاف إقرار هذه السياسة العامة. من وجهة نظر السياسة الأمريكية، كان من الممكن تعزيزُ إسـتراتيجية تصدير الإجراءات الأمنية بشكلٍ كبير إذا ما تَمَّ الأخذ بهذا في الاعتبار في مرحلة تصميم هذه الإجراءات في وقتٍ سابق (قارن: Rees, 2006, p. 99)، على الرغم من أنَّ السياسة الديمقراطية والثقافة الوطنية تجعل ذلك صعباً.

هـذه النتيجة جيدة معيارياً من منظورين: **أولاً:** مـن منظور الحرية والشرعية؛ فمن الإيجـابي كون المعايير المحليـة تُعَدُّ ورقةً رابحةً للتفضيلات الخارجيـة. **ثانياً:** يمكن القول

بــأنَّ التعلم والمحاكاة عبر الشــبكات هو آلية مرغوب فيها للانتشــار؛ إذ إنه غالباً ما تكون السياســات المُتبَنَّاة عمداً أكثر كفــاءةً، وفعاليةً، ومصممةً خصيصــاً وَفْقاً للظروف الخاصة بالدولــة، (انظر: على ســبيل المثــال: Simmons *et al.*, 2006, p. 797). ومع ذلك، تُعَدُّ النتائج من منظور أمني أقلَّ إيجابية؛ إذ إنَّ النمط الحالي من التقارب الاختلاف فيه إهدارٌ للوقت؛ من خلال الســعي وراء سياســات ونتائج خاسرة في نهاية المطاف في مواجهة البنية الأمنية الشاملة القائمة على أحكام قانونية. بالإضافة إلى ذلك؛ فإنَّ الرغبة في المنافسة كآليةٍ للانتشــار أعطت نتائج مختلطة. والمنافسة يمكن أن تزيد من الفاعلية عن طريق الابتكار؛ ولكنها في الوقت نفســه تشــكل خطراً من خلال توليد ســباقٍ دفاعي، وتصدير للتهديدات الإرهابية للبلدان الأخرى.

وبشــكل عام؛ فــإنَّ النتائج هنا تدعمُ أهمية تعلُّم الدولة القومية من خلال الشــبكات الدوليــة كما أنها تســعى إلى التنافس مع دولٍ أخرى لحماية نفســها مــن تهديدات عامة. هذه الجوانب - الدولة القومية، والمنافسة، والتهديد العام (مثال على الفوضى)، والشبكات لإدارة العلاقات - هي العناصر الأساسية للواقعية الجديدة (أو حلول لبعض مشكلات العالم الواقعــي). وفي حــين أنَّ هذا الكلام يُعَدُّ نظرياً؛ إلا إن له آثاره العملية؛ إذ إن هذه النظرية هي الأســاس الــذي تقوم عليه العلاقــات الدولية والدبلوماســية الحديثة والدبلوماســية. وهكذا؛ يمكنُ استخدام المؤسسات الحالية؛ لمواجهة تحَدِّي الأمن في مواجهة الإرهاب. وبناءً على النتائج في هذه الدراســة؛ فإنَّ أحد أهم الخطوات الضرورية لتسريع، وتحســين عملية التقارب هو من خلال التوسُّــع في الشــبكات التنظيمية الدولية والعابرة للحدود الوطنية، واســتخدام هذه الشــبكات لتطوير بنية أمنية عالمية أكثر تنسيقاً، ومن ثَمَّ؛ فالتخفيف من العوامل الخارجية السلبية للمنافسة لحماية جميع الدول ومواطنيها في وقتٍ واحد.

ملاحظات:

١- في حين أنَّ الدبلوماســيين الأمريكيين يمكن أن يشكِّلوا جزءاً من الشبكة؛ فنحن منفتحون على فكرة أنَّ هذا المؤشر يمكن أن يدعم فرضية الشــبكة، ويتم الأخذ بالمؤشرات الأولية المختلفة للشبكات، التي نُوقِشَت لاحقاً.

٢- الاتصــالات الفعلية تُســتَخدَم كنقطة دخول للأمريكيين (حتى لــو كان فقط من خلال

المـرور)؛ في حين أنها يمكن أن تكون أيضاً طرقاً لتسـلل الإرهابيـين. مثل هذه الطرق، بالرغم من عدم وجود أثرٍ مادي لها؛ إلا إنها تخْلُق أهدافاً ماديةً.

٣- في حين أنَّ مبادرة أمن الشحن تُعَدُّ مثالاً لسياسةٍ تَمَّ الترويجُ لها من قِبَل الولايات المتحدة الأمريكية؛ إلا إنها تختلف في الصفة عن التشريع في متغيرِ النتيجة لهذه الدراسة، وبالتالي يمكن استخدامها كمتغيرٍ مستقل.

٤- يُعَدُّ الدبلوماسـيون؛ سـواء خلال فترة تواجدهم في الولايات المتحدة الأمريكية أو حتى بعد عودتهم لأوطانهم - حَجَرَ الأساس لعملية تكوين الشبكات مع المسؤولين الأمريكيين ورواد المجتمـع المـدني في بلدانهـم. وبالإضافـة إلى أنَّ العدد الذي يرسـله بلدٌ ما من الدبلوماسـيين يعكـسُ مقدار الأهمية التـي يَنظَر إليها هذا البلد المُرسِـل؛ لعلاقته مع الولايات المتحدة الأمريكية.

٥- من الممكن أن تكون هنالك أهميةٌ لتقاليد القانون العام، كما أنَّ تقاسم التقليد القانوني قد يجعلُ نسـخ القواعد الأمريكية أمراً بسـيطاً. وفيما يتعلقُ بالسلطة التنفيذية؛ فإنه كلـما كان هنالـك برلمان قوي؛ كانت هنالك معارضةٌ شـديدة للتشريعـات الأمريكية، (Bendiek, 2011, p. 2; see also Albrecht, 2008, p. 27; Archick, 2011; MacKenzie, 2011, p. 3). ومـن شـأنِ وجود سـلطة تنفيذية قويـة مواجهة ذلك، وبالتـالي؛ فإننا نتوقع أن نـرى المزيد من النفوذ الأمريكي عن طريـق التبادل التنفيذي الثنائي من دون الحاجة للإجماع (وبعبارة أخرى: حل وسـط) حول السياسات الموجهة. أما فيما يتعلق بتأثير اللا مركزية على السياسـة الأمنية؛ فإنَّ الولايات المتحدة الأمريكية تُعـد نظاماً اتحادياً وتشريعاتها/ لوائحها غالباً مـا تأخذ هذا في الاعتبار؛ مما يجعل من السهل على الدول الاتحادية الأخرى تبَنِّي حلول الولايات المتحدة الأمريكية.

٦- متوفر في:

http://www.prio.no/Research-and-Publications/journal-of PeaceResearch/Replication-Data/

٧- للحصول على قائمة، انظر العنوان التالي: www.polscLorg/epifanio/codebook.pdf

٨- عـلى سـبيل المثال: التحليل المقطعـي للانحدار مع متغيرات النتائـج للأنظمة الأمنية؛

فضلاً عن نموذج مع متغير ثنائي؛ لإيجاد ما إذا كان هنالك تأثيرٌ "مرتفع" أو "منخفض"، باستخدام المتغيرات الوهمية؛ لإظهار التشريعات الأمنية؛ من حيث "قوي" أو "خفيف" والقيمة المعطاة سواء كانت قوي (١) أو خفيف (٠) يتمُّ تحديدها بناءً على موقع الدولة؛ من حيث كونها فوق أو تحت المتوسط. وقد تَمَّ استخدم الإصدار ٢٠ من برنامج SPSS Statistics للقيام بهذا التحليل الإحصائي.

٩- الدول المشمولة هي: أستراليا، النمسا، بلجيكا، كندا، الدنمارك، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، إيرلندا، إيطاليا، هولندا، نيوزيلندا، النرويج، البرتغال، إسبانيا، السويد، سويسرا، المملكة المتحدة.

١٠- قمنا بعِدَّة تجارب؛ للتأكد من متانة النتائج؛ وذلك بغرض مساندة جودة التحليل الذي قمنا به؛ من خلال إظهار نتائج مماثلة تماماً لمواصفات النموذج الأخرى.

١١- فيما يلي؛ قمنا بتفسير النماذج المختلفة معاً؛ حتى وإن – نظراً لصغر حجم العينة أو العوامل الأخرى التي لم يتم العثور عليها – ظهرت نتائج مختلفة لنماذج مختلفة، ولا سيما في ما يتعلق بمستويات الأهمية.

١٢- للحصول على أمثلة أخرى مناسبة، انظر: Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law (2008, p. 21)

الجزء الثالث

الدولة القائمة على المشاركة

الفصل السابع
الإنتاج المشترك للخدمات العامة من قِبَل المُستَخدِم والمجتمع؛ ما الذي يُحفِّز المواطنين على الإنتاج المشترك؟

* توني بوفايرد، وإلكا لوفلر، وجريج فان ريزين، وسلفادور بارادو

المقدمة:

إنَّ المفهــوم التقليــدي للدولــة، كما مثَّله ماكــس ويــبر Max Weber في نموذجه عن البيروقراطيــة، يتميز بكونه مَبْنِيًّا على قاعدة هرمية، ويراعي القواعد في عملية صُنْع القرار، ويقدم الخدمات العامة؛ من خلال الوكالات الحكومية. ومع ذلك، لم تَعُد الســلطة الهرمية هــي العنــصر المهيمن من عناصر الدولة؛ وذلــك لظهور الهياكل والعمليات التشــاركية في الإدارة العامة. والإنتاج المشترك (Coproduction) هو العنصر الأساسي في النظام المؤسسي للدولة القائمة على المشاركة.

وقــد أصبــح الإنتاج المشــترك للخدمــات العامة مــن قِبَــل المســتخدم والمجتمع من المواضيــع المهمــة في الإدارة العامة؛ وخاصــةً في ضوء الضغوط المالية التــي تواجه العديد من الحكومات. والمناقشــة النظريــة (Ostrom, 1996; Alford, 2002, 2009; Bovaird and Loeft1er,2012; Pestoff, 2012) ودراسات الحالة (Whelan and Dupont, 1986; Ostrom, 1996; Alford, 1998, 2009; Bovaird, 2007) أبرزتا إمكانات الإنتاج المشترك؛ ولكن هنالك القليل من البحوث التجريبية حول ســلوكيات الإنتاج المشــترك للمواطن على عيِّنات كبيرة من الســكان؛ ســواءً على الصعيد الوطني أو على المســتوى الحكومي المحلي. ولقد قامت هذه الدراسة بمحاولة تغطية هذه الفجوة البحثية.

ومعظمُ التعاريف الخاصة بالإنتاج المشــترك مُسْــتَلَّةٌ من البحوث التي قام بها أوستروم وأوســتروم، (Ostrom and Ostrom, 1977). والتــي تشــيرُ بدورها عادةً إلى مســاهمة المســتخدمين ومــزوِّدي الخدمــة في المــوارد؛ لتوفــير منتج أو خدمــة، أو لرفع مســتوى

و/أو نوعيــة طريقة تقديمها (Brudney, 1983). وللأغــراض البحثية في هذا الفصل؛ قمنا باســتخدام تعريف مســتخدم من قِبَل الحوكمة الدولية؛ بحيث يصِفُ الإنتاج المشترك على أنه "الاســتخدام الأمثل للمدخرات مــن قِبَل المهنيين والمواطنين فيــما بينهم؛ بالإضافة إلى اســتخدام الموارد والإســهامات؛ لتحقيق نتائج أفضل أو لتحسين الكفاءة." (Governance International, 2014).

وفي مثال من المملكة المتحدة على أهمية الإنتاج المشــترك في عملية خَلْق القيم العامة؛ حيث هنالك حوالي ١,٨ مليون متبرع بالدم بصورة منتظمة، ووقَّع ٨ ملايين شخص باعتبارهم متبرعين بأعضائهم بعد الوفاة، ويوجد ١٠ مليون شــخص في منظمات مراقبة الأحياء، وهذه الأنشــطة بمجملها هي في الأســاس أنشــطة فرديةٌ للإنتاج المشــترك. وعلى صعيد جماعي، يشــارك أكثر من ٣٥٠ ألف شــخص كأعضاء في مجالس إدارة المدارس؛ للمساعدة في عملية تشــغيل المدارس، والتي قد يكون جزءاً منها المســؤولية القانونية عن الشــؤون المدرســية. وكذلك يعملُ حوالي ٥,٦ مليون شخصٍ في المساعدة على تشغيل النوادي الرياضية؛ بالإضافة إلى وجود ٧٥٠ ألف شــخصٍ متطوع لمســاعدة المعلمين في المدارس، و١٧٠ ألف متطوع في مجــال خدمــات الصحة الوطنيــة، (National Health Service). وعــلاوة على ذلك، في عــام ٢٠٠٨م كان هناك أكثر من ١٠٩ من البنوك النشــطة للوقــت في جميع أنحاء المملكة المتحــدة؛ حيــث تَمَّ تبادل ٦٠٠ ألــف ســاعة (Ryan-Collins *et al*, 2008)، وهذا العدد مــن الســاعات آخذٌ في الازديــاد. وقد قدَّرَت كويــرك رفيــو (Quirk Review, 2007) أنَّ هنالــك ما يزيد على ١٤٥٠٠ من المباني مُخصَّصَة لخدمة المجتمع في المملكة المتحدة؛ حيث تعــود في ملكيتها وإدارتها للمجتمع؛ بالإضافة إلى وجود ودائــع تنموية لا تقل قيمتها عن ٣٠٠ مليون جنيه إسترليني من الأصول الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك؛ فإنَّ ما يُقدَّر بـ ٩٠٪ مــن رعاية المحتاجين "الرعاية الاجتماعية" في المملكة المتحدة يتمُّ تقديمها من قِبَل مُقدِّمي الرعايــة من دون الحصول على أجرٍ مدفوع؛ مثل: الأسرة، والأصدقاء، والجيران، وتنظيمات تطوعيــة، وهَلُمَّ جَرًّا. وهذا بدوره فيه إضافة ومســاهمة كبــيرة في الاقتصاد والمجتمع؛ إذ تشــيرُ التقديرات إلى أنَّ قيمة هذه الرعاية الاجتماعية المجانية تُقدَّر بحوالي ٨٩ مليار جنيه إســترليني كلَّ عام، بالمقارنة مع ١٩ مليار جنيه إسترليني يتمُّ إنفاقها من قِبَل الحكومة على الرعاية الاجتماعية من خزينة الدولة، (Buckner and Yeandle, 2007).

سنقوم في هذا الفصل باستكشافِ السلوكيات والتصرفات المرتبطة بالإنتاج المشترك، وكيفية ارتباطها بخصائص المواطن؛ وذلك باستخدام بيانات فريدة من نوعها مأخوذة من مسحٍ تَمَّ على عينة كبيرةٍ في خمس دول (بريطانيا، فرنسا، ألمانيا، الدنمارك، جمهورية التشيك).

المُحفِّزاتُ، والعواملُ المرتبطة بالإنتاج المشترك: الأدبيات

اقترحت العديدُ من الدراسات أنَّ الإنتاج المشترك قد ينشأ جزئياً كرَدٍّ فعلٍ على أوجه القصور في أداء الحكومة أو تقصير في تقديم الخدمات. وقد رَكَّزَت الدراساتُ التي تَسْتَخْدِمُ نظرية الخيار العام؛ على سبيل المثال على أسئلة مثل: كيف أسهم اختيار المدرسة في مساعدة الوالدين بأن يكونوا منتجين مشاركين نشطين؟ (Hill *et al*., 1997; Brandl, 1998). وقد بَيَّنَ بيفلكو ولاد (Bifulco and Ladd, 2006) أنَّ العوامل السياقية هي أكثر فائدةً من الترتيبات المؤسسية (المدارس المستأجرة مقابل المدارس العامة) في شرح الإنتاج المشترك العالي في التعليم من قِبَل بعض أولياء الأمور. وقد تَمَّ استخدامُ العوامل السياقية أيضاً من قِبَل مارشال (Marschall, 2004)؛ لشرح لماذا يميل السكان الذين يرون مشكلات جوهرية وجرائم في مدارس الأحياء - إلى الإنتاج المشترك؟

من جهةٍ أخرى؛ فإنَّ المواقف الفردية، والقيم والدوافع من المُرَجَّح أن تفسِّر أيضاً الاختلاف في سلوكيات الإنتاج المشترك. وقد ميَّز شارب (Sharp, 1978)؛ على سبيل المثال بين: الحوافز المادية (المال والسلع، أو الخدمات)، والحوافز التضامنية (الشعور بالانتماء إلى جماعة)، والحوافز التعبيرية (المكافآت المعنوية أو الرضا عن الإجراءات الجيدة من الناحية الأخلاقية). قام الفورد (Alford, 2002, 2009) بتوسيع هذه القائمة لخمس مجموعات ممكنة من المُحفِّزات بما في ذلك الجزاءات (عقاب الأفعال غير السوية) والدوافع الداخلية، والذي يشير إلى شعور العملاء بتحقيق ذواتهم. وقد خَلُصَ الفورد إلى أنَّ المكافآت المادية والعقوبات قد تكون فعَّالة في المهام البسيطة، بدلاً من ذلك؛ سيكون العملاء أكثر حماساً إذا ما كانت هذه المكافآت مركبةً؛ بحيث تشملُ الحوافز التعبيرية، والتضامنية، والمكافآت الداخلية.

يُعَـدُّ مفهومُ الكفاءة الذاتية من الأمور الضرورية لمثل هذه المكافآت الداخلية، والذي يشـيرُ إلى الشـعور الذي يحصل عليه الفرد عند تمكُّنه من القيام بأعمالٍ تنطوي على بعض النتائج المتوقعة؛ على سـبيل المثال: الكفاءة الذاتية السياسـية هي "الشعور بالقدرة على التغيير السـياسي والاجتماعي، وأنَّ المواطن الفـرد بإمكانه القيام بدورٍ مُهمٍ في إحداث هذا التغيـير."، (Campbell *et al.*, 1954, p. 187, quoted in Madsen, 1987, p. 572). ومجمـل الدراسـات عن الكفاءة الذاتيـة، والاعتقاد في قدرة الفرد عـلى أداء مهمة معينة (Bandura, 1997, 2001; Gist and Mitchell, 1992)، أوجـدت علاقـاتٍ إيجابيـة بين الكفـاءة الذاتية ومجموعة من مقاييس الأداء والنتائج بما في ذلك: جهود المهمة، والمثابرة، والاهتمام، ومسـتوى صعوبة الأداء؛ لتحقيق الهدف. ووَفْقـاً لباندورا (Bandura, 1997, 2001)؛ فـإنَّ معتقـدات الفرد حول الكفاءة الذاتية تحَدِّد بشـكلٍ كبير نتائج الأداء، وهذه المعتقـدات لا يتمُّ تحديدها بالضرورة من قِبَل المهارات الأساسـية التي يمتلكها الفرد في ما يتعلـق بالمهمة المُناطَة به. وبالتالي فإن الكفاءة الذاتية للمواطنين قد تكون عاملاً مهماً في الإنتاج المشترك.

وأخيراً؛ فإننا نتوقع بأن يكونَ سلوك الإنتاج المشترك متغيراً؛ لارتباطه بالعوامل الديموغرافية والعوامـل الاجتماعية – الاقتصادية؛ بمـا في ذلك: العمر، النوع، مسـتوى التعليم، الوضع الوظيفي، السياق الحضري. وعلى وجه الخصوص؛ فإنَّ العديد من الدراسات حول المشاركة المدنية ومبدأ التطوع تشير إلى أنَّ المرأة تميلُ إلى التطوع أكثر من الرجال (Einolf, 2011)، وأنَّ كبـار السِّـن عموماً أكثرُ انخراطـاً في الأعمال التطوعية من الأصغـر عمراً (Putnam, 2001)، وأنَّ المستوى التعليمي يرتبطُ بشكلٍ إيجابي بالأشكال المختلفة من أشكال المشاركة المدنيـة (Hayghe, 1991; Egerton, 2002). وعـلى الرغم من أنَّ الأعمال التطوعية تَحِدُّ مـن وقت الفراغ المتاح للفرد؛ إلا إنَّ العمل أيضاً يُسـهِّل تكوين الشـبكات، ويتيح العديد من الموارد الأخرى التي تزيد من القدرة على العمل التطوعي والمشـاركة المدنية (Wilson and Musick, 1997). وبالتـالي؛ فمـن من المُرَجَّحِ أنَّ تأثيرات هذه العوامل الديموغرافية والاجتماعية - الاقتصادية قد تكون مشابهة في تنبؤ سلوكيات الإنتاج المشترك.

التأثيرات المؤسسية على الإنتاج المشترك:

تشير الأدبيات إلى عدد من التأثيرات المؤسسية المحتملة، والتي قد يكون لها أهمية؛ من خلال أثرها على الإنتاج المشترك؛ حيث تَمَكَّنَ استكشافُ البعض منها (وإن لم يكن الكل)؛ من خلال هذه الدراسة؛ **الأول:** مستوى وطبيعة الإنتاج المشترك؛ فمن المُرجَّح أن يتأثر بالسياق الإداري والثقافي للمجتمع؛ بما في ذلك السلوكيات العامة تجاه دور الدولة، ومستوى كلٍّ من الترابط والقدرة على تغطية رأس المال الاجتماعي في المجتمع المدني. وتشملُ هذه الدراسة خمسة بلدان مختلفة تتبع تقاليد إدارية متباينة: الأنجلوسكسونية Anglo-Saxon (المملكة المتحدة)، والجرمانية Germanic (ألمانيا)، والإسكندنافية Scandinavian (الدنمارك)، والنابليونية Napoleonic (فرنسا)، وكذلك النظام الشيوعي السابق (الجمهورية التشيكية). ومع ذلك؛ فإنَّ هذه الدول الخمس لا تمثل عينةً كافيةً؛ للكشف عن فروقٍ ذات دلالة إحصائية بين السياقات؛ لذلك يجب أن نضع هذا في الاعتبار عند تفسير البيانات.

ومن جهة أخرى؛ فإنَّ مختلف قطاعات السياسات من المرجح أن يكون لها أيضاً تأثيرٌ تفاضلي على الإنتاج المشترك. ويَدَّعِي هاس (Haas, 1992) أن شبكات خبراء المعرفة (أو المجتمعات المعرفية) تُشكِّل مصدرَ قوةٍ في تأطير النقاش الجماعي حول القضايا المتعَلِّقة بالمهن. وفي مجال تقديم الخدمات، يعني هذا أنَّ مجالات السياسة العامة التي يكون فيها مُقدِّمو الخدمات محترفين للغاية، وعلى معرفةٍ متخصصةٍ جداً؛ فمن غير المحتمل أن تؤدي إلى تحقيق الإنتاج المشترك. وأنواع المهنيين المهيمنين على الخدمات التي ركَّزنا عليها في هذه الدراسة (سلامة المجتمع، البيئة المحلية، الصحة العامة) يختلفون اختلافاً كبيراً في درجة تخصصهم؛ فعلى سبيل المثال: الصحة تتطلبُ متخصصين حاصلين على درجة جامعية، في حين أنَّ النَّوعَيْن الآخرين يتطلبان مهنيين ميدانيين حاصلين على تعليم أقلَّ تخصصاً؛ لذا فمن المتوقع أنَّ التحديات الناشئة ستكون كبيرةً عند التحوُّل من النظام الصحي التقليدي القائم على الخبراء إلى النظام الصحي القائم على الإنتاج المشترك، (Dunston *et al.*, 2009; Porter *et al.*, 2010)؛ ولذلك فالصحة لن تكون من مجالات الإنتاج المشترك فيها والمتنوعة؛ كما هو الحال في النوعين الآخرين.

منهجية الدراسة لدول الاتحاد الأوروبي الخمس:

يقوم المنهج العلمي في هذه الدراسة بمقارنة الوضع الحالي للمستخدم والإنتاج المجتمعي المشترك في: جمهورية التشيك، الدنمارك، فرنسا، ألمانيا، المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٨م. وهو يقوم على مَسْحٍ ميداني وطني للمستخدمين، وسلسلة من مجموعات المناقشة، ومقابلات متعمقة أُجْرِيَتْ من قِبَل المؤلفين مع مجموعة من العاملين في منظمات الخدمات العامة (في مؤسسات القطاعين العام والخاص؛ بالإضافة إلى القطاع التطوعي)، ومع ممثلين للمستخدمين والجماعات المحلية.

وأُجْرِيَتْ دراسةٌ مسحيةٌ للمواطنين عن طريق الاتصال الهاتفي لعينة عشوائية من حوالي ١٠٠٠ مقابلة في كلٍّ من الدول الخمس. ويمكنُ إيجاد كامل تفاصيل الدراسة في وفلر وآخرون (Loeffler *et al*., 2008). والنتائج المذكورة هنا مُرجَّحَة وَفْقاً لتمثيل كلِّ بلد في الاتحاد الأوروبي؛ فعندما يتم مقارنة الأرقام بين البلدان أو القطاعات؛ فهي ذات دلالة إحصائية على الأقل عند مستوى ٠,٠٥.

وقد ركَّزت هذه الدراسة على ثلاثة قطاعات مختلفة تعكسُ بوضوح أنواعاً مختلفة من الوظائف التي تقومُ بها الحكومة. والإنتاج المشتركُ من قِبَل المواطنين في مجالات سلامة المجتمع، والبيئة المحلية، والصحة العامة قد تنطوي على مجموعة كاملة من الأنشطة؛ تبدأ بالمساعدة في تحديد المشكلات، والمساعدة على مَنْعها، وحتى الوصول إلى حَلِّ هذه المشكلات، والتعامل مع الضرر الناجم عنها. ونظراً لمحدودية الموارد المتاحة والوقت القصير الذي تمنحه المقابلات الهاتفية؛ قررنا أن نقوم بعمل مسح لجميع المواطنين، بدلاً من مسح المستخدمين فقط (كونه من الصعوبة الحصول على عيِّنات تمثيلية من المستخدمين). ولقد ركَّز المَسْحُ بشكلٍ خاص على الأنشطة الوقائية التي يقوم بها المواطنون؛ وذلك بسؤالهم عمَّا يقومون به في الوقت الحاضر - وما سيكونون على استعداد للقيام به في المستقبل - لمساعدة الوكالات العامة؛ لمنع المشكلات من الحدوث. وفيما يخص الأسئلة حول سلامة المجتمع، تَمَّ سؤال المشاركين عن كيفية تعاملهم شخصياً مع بعض المشكلات، وعلى وجه التحديد كيف يتفاعلون عندما يكون هنالك جريمة وسلوك معادي للمجتمع.

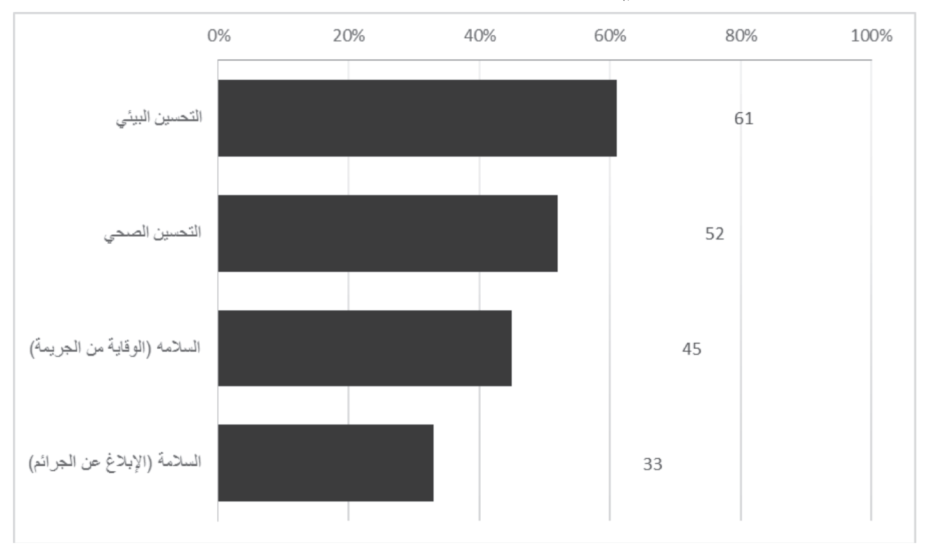
نتائج دراسة دول الاتحاد الأوروبي الخمس:

مـا مدى أهمية دور المواطنين في تقديم الخدمات العامة؟ عندما سـألنا هذا السـؤال لمجموعات المناقشـة في البلدان الخمسـة؛ كان ردُّ الفعل العـام لمُقدِّمي الخدمات المهنيين «نحـن لا نعرف [...] ولكن ربما قليل جـداً.» في الواقع، غالباً ما كان يتوجبُ على مَنْ يقوم بالمقابلات تحَدِّي المشـاركين؛ من خلال تكرار الأسئلة للخروج بأمثلة على مشاركة المواطنين في تقديم الخدمات. وخلافاً للمشاركين في مجموعات المناقشة، أظهرت استجابات المشاركين في المسـح الخاص بالمواطنين مسـتوًى كبيراً من الإنتاج المشترك من قِبَل المواطنين في جميع البلدان الخمسة وفي جميع القطاعات الثلاثة.

قُمنَا بقياس الإنتاج المشـترك في مختلف القطاعات؛ من خلال مؤشر الإنتاج المشـترك (٠ - ١٠٠) الذي وضعناه لكلِّ قطاعٍ، وهو ما يمثِّل مجموع خمسـة أسـئلة محَدَّدة في كلِّ قطاع عن سلوك الإنتاج المشترك.[١]

الشكل (١-٧)

مستوى الإنتاج المشترك في مجال سلامة المجتمع، البيئة المحلية والشؤون الصحية



كما يُظْهِر الشكل ١-٧ نشاط المواطنين بشكلٍ خاص في اتخاذ الخطوات اللازمة لرعاية

البيئة المحلية (نتيجة المؤشر ٦١)، و(نتيجة المؤشر ٥٢) أقل نشــاطاً في مبادرات تحســين الصحــة، و(نتيجة المؤشر ٤٥) أقل نشــاطاً بكثيرٍ في مجال الوقايــة من الجريمة. وقد كان مؤشر الإنتاج المشــترك حول إبلاغ الشرطة عن الجرائم أو التدخل؛ من أجل إيقاف شخصٍ ما من التصرف بطريقةٍ مُخِلَّة بالمجتمع؛ منخفضاً جداً (٣٣).

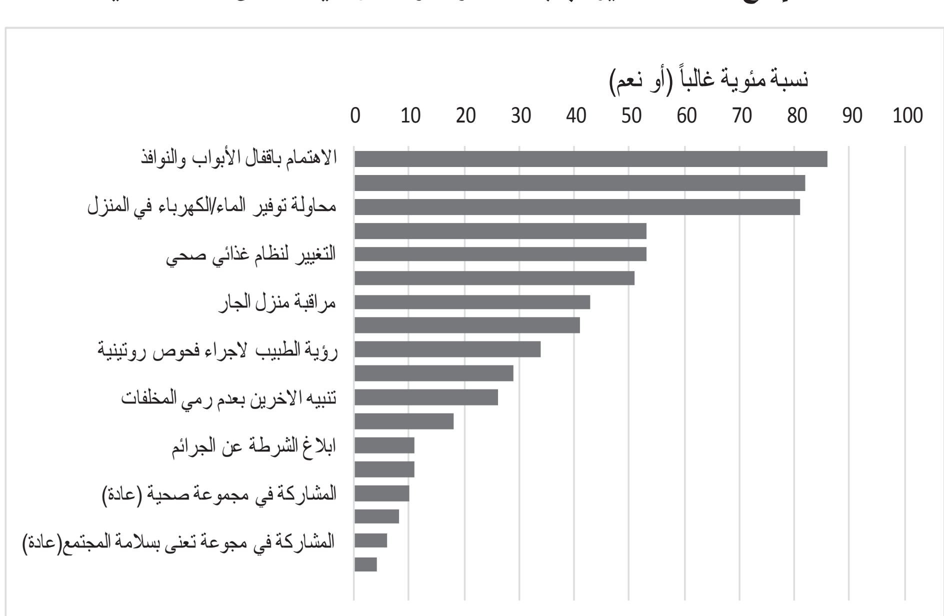
المجالات؛ حيث الإنتاج المشترك يعملُ بشكلٍ جيد والعكس:

يبَيِّنُ الشكل ٢-٧ أنَّ المواطنين بشكلٍ عام في هذه الدول الخمس أظهروا مستوياتٍ مرتفعةً من المشاركة عندما يمكنهم القيام بأنشطة لا تحتاج إلى الكثير من الجهد في حَدِّ ذاتها ولا تحتاج إلى التواصل مع طرف ثالث. وهذا ينطبقُ، على سبيل المثال، على تأمين الأبواب والنوافذ في منازلهم قبل الخروج، وإعادة تدوير النفايات المنزلية، والحفاظ على المياه والكهرباء؛ حيث يقوم حوالي ٨٠٪ من المواطنين بهذه الأفعال عادةً. وجميع هذه الأنشطة لا تتطلبُ التفاعل مع غيرهم من المواطنين أو مؤسسات القطاع العام. ولكن عندما يتعلقُ الأمر بإجراء تغييرات على نمط الحياة الشخصية، يكون هناك هبوط حاد؛ على سبيل المثال: عدد المواطنين الذين يسيرون على الأقدام، أو يســتخدمون الدراجة الهوائية، أو يستخدمون وسائل النقل العام، أو يحاولــون التغيير لنظام غذائي صحي أكثر أو يحاولون ممارســة الرياضة. حيث لا يقوم بهذه الأعمال إلا ٥٠ في المائة من المواطنين.

ومن المثير للاهتمام، أنَّ جميع الأنشطة التي في أسفل قائمة الترتيب، وتعني: أنَّ المواطنين أقل ميلاً للقيام بها على أســاسٍ منتظم، وتنطوي على المشاركة مع الآخرين؛ سواءً كان ذلك أحد الجيران، أو الطبيب، أو الشرطة، أو الغرباء. وتقع الردود المتعَلِّقة بالأنشــطة الوقائية؛ «مثــل: طلب المشــورة من الشرطة في قضايا الســلامة» في القاع. لكن، وكما يبَيِّن الشــكل رقم ٢-٧، أنَّ هناك عدداً غير قليلٍ من الأنشطة الأخرى بمعدلات استجابة منخفضة مماثلة. وعلى وجه الخصوص؛ فقد شارك عددٌ قليلٌ جداً من المشاركين بانتظام في مجموعات؛ سواء كان الموضوع هو ســلامة المجتمع، أو البيئة المحلية، أو الصحة. وهذا يدل بوضوح على أنَّ السعي إلى معالجة هذه القضايا ببساطة من خلال الجمعيات المنظمة يواجه قيوداً رئيسية. وللمزيد عن الجمعيات المنظمة كمؤسسين «الطاقة التطوعية» انظر: برونديي وآن ودورث Brudney and An Woodworth (الفصل ٨).

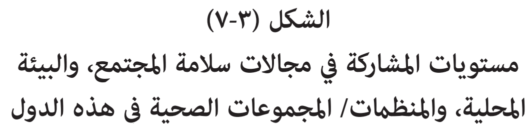
الشكل (٢-٧)

قائمة الإنتاج المشترك: ما يرغب بعمله المواطنون؛ من حيث الأعلى والأقل تفضيلاً



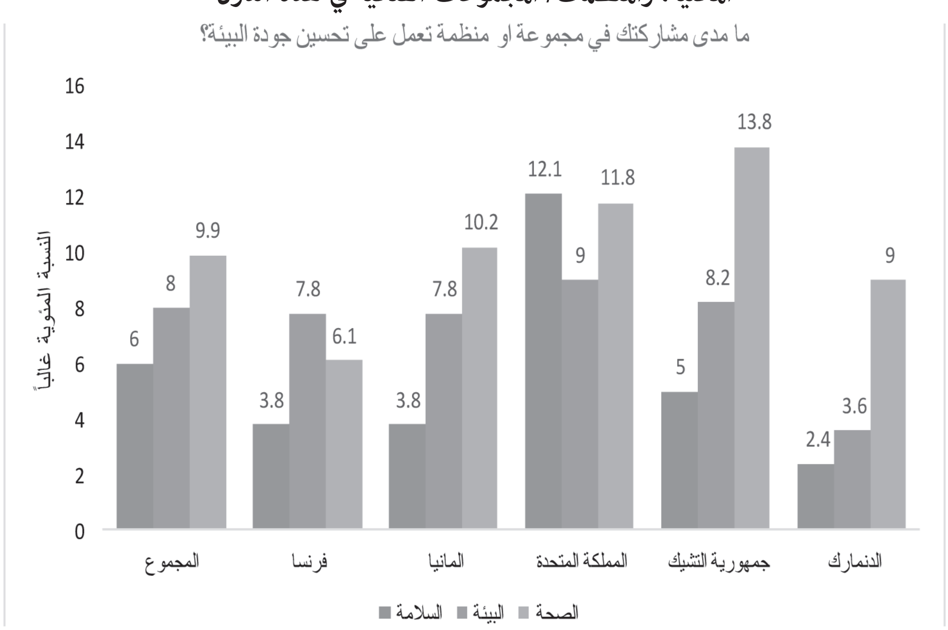
إنه ليس من المُستَغرَب وجودُ عددٍ قليلٍ جداً من المواطنين ممن يرغبون في الانخراط في شكلٍ مُنظَّم على أساس منتظم. وهذا عادةً ما يُطلَق عليه مُسمَّى "المشتبه بهم عادة"، على الرغم من كون بعض الدول يبدو أنَّ لديها أكثر من غيرها (انظر: الشكل ٣-٧).

ومن الواضح أنَّ مستوى المشاركة المنتظمة من المواطنين الأوروبيين في الجماعات والمنظمات هي الأعلى في مجالات الصحة (٩,٧ ٪)، ويتبعها المجالات البيئية (٧,٩ ٪)، ثم السلامة (٥,٩ ٪). هذه الحقائق مثيرة للاهتمام؛ كون الرقم القياسي العام لأنشطة الإنتاج المشترك الشاملة للمواطنين الأوروبيين أعلى في مجال البيئة المحلية منها في مجال الصحة (انظر: الشكل ١-٧). حقيقة أنَّ المزيد من المواطنين "يشاركون" في مجال الصحة؛ من خلال التنظيمات المختلفة قد يشير إلى عدم توفر النماذج الفردية للإنتاج المشترك، والذي قد يكون جزئياً؛ بسبب مواقف المهنيين العاملين في مجال الرعاية الصحية، وهذا ما أشار إليه العديد من المشاركين في مجموعات النقاش حول الصحة.



الشكل (٣-٧)

مستويات المشاركة في مجالات سلامة المجتمع، والبيئة المحلية، والمنظمات/ المجموعات الصحية في هذه الدول



عددٌ من «النشطاء المُنظّمين» في مجال سلامة المجتمع والقضايا البيئية هو الأدنى في الدنمارك (٢,٤ ٪ في المنظمات المعنية بالسلامة و٣,٥ ٪ في المنظمات البيئية)، في حين أنَّ المملكة المتحدة لديها أعلى نسبة من المواطنين الذين غالباً ما يشاركون كجزءٍ في المنظمات؛ لتحسين السلامة في حَيِّهم (١٢,٢ ٪). وهذا ليس مُستَغرَباً، كون أكثر من ١٠ مليون شخصٍ أعضاء في جماعات مراقبة الأحياء في المملكة المتحدة (على الرغم من أنَّ بعض هذه الجماعات ليست نشطة).

ولدى المملكة المتحدة أيضاً أكبرُ عددٍ من المواطنين المشاركين في كثيرٍ من الأحيان في الجماعات والمنظمات البيئية (٩ ٪)، وكذلك نسبةٌ عاليةٌ من المواطنين في التشيك يشاركون أيضاً في كثيرٍ من الأحيان في مجموعات أو منظمات؛ لتحسين البيئة المحلية (٨,٤ ٪). وعند النظر إلى المواطنين الذين يشاركون في كثيرٍ من الأحيان في مجموعات أو منظمات تهتمُّ بالصحة نجد أنَّ نسبة المشاركة لمواطني التشيك (١٣,٥ ٪) و(٦,٥ ٪) لمواطني فرنسا.

ومن المثيرِ للاهتمام أن نرى من الشكل ٢-٧ عدد الناس الذين هم على استعدادٍ في كثيرٍ من الأحيان إلى اتخاذ خطوات؛ لتشـجيع الآخرين على التصرُّف بشكلٍ مناسب؛ فعلى سبيل المثـال: اطلب من الآخرين عدم رمي النفايات (٢٦ ٪)، والتدخل لوقف السـلوك المعادي للمجتمـع (١٧ ٪). وبالنظر إلى أنَّ هذه الإجراءات تتطلبُ جهداً عالياً؛ فإنَّ هذا يشـير إلى أنَّ هناك مجموعةً كبيرةً من السكان الذين يَعُدُّونَ أنفسهم «نشطاء» حقيقيين في المجالات التي لها بالفعل أهمية. وهذا يشـير أيضاً إلى أنَّ الرادع عن المشاركة في الأنشطة الجماعية ليس كمية الجهد المبذول. وباختصار؛ فقد أظهرت الدراسة أنَّ:

- هنـاك بالفعل مشـاركة كبـيرة للمواطنين في الخدمـات العامة أكثر مـن المهنيين، وهو ما خرجت به مجموعات النقاش (لا سيما ما يخُصُّ قضايا البيئة المحلية والصحة).
- اشـتراك المواطنـين في الخدمـات العامة يزيدُ بشـكلٍ واضح مع التقـدم في العمر، وبناءً عليه؛ فمصطلح "مجتمع الشـيخوخة" يُعَدُّ خبراً جيداً؛ من حيث زيادة مستويات الإنتاج المشترك (على الرغم من كون ذلك يزيد احتمالية رَفْع الطلب على الخدمات العامة).
- المواطنون أكثر اسـتعداداً؛ للإسـهام في تحسـين الخدمات العامة عندما تكون مشاركتهم تتطلبُ القليل من الجهد، وعندما لا تتطلبُ مشـاركتهم العمل بشـكلٍ وثيقٍ مع غيرهم من المواطنين أو الموظفين في القطاع العام.

نتائج الانحدار للدراسة التي شَمِلَت خمس دول:

حَلَّل نموذج الانحدار المتعَدِّد الذي تَمَّ تطويره؛ عناصر الارتباط أو التنبؤ الخاصة بالإنتاج المشـترك في كلِّ المجالات الثلاثة من مجالات السياسـة؛ وذلك باسـتخدام بديلين اثنين من تدابير الإنتاج المشترك (Parrado *et al.*, 2013). ويُبَيِّن الجدول ١-٧ تحليل الانحدار الخاص بسلوكيات الإنتاج المشترك (الرقم القياسي لخمسة سلوكيات في كلِّ مجال من مجالات السياسة الثلاث)، ويُبَيِّن الجدول ٢-٧ في تحليل الانحدار مدى الرغبة والاسـتعداد للتطوع في الإنتاج المشترك. ولقد تَمَّ تحديد مستوى الدلالة أقل من ($p < 0.05$). وفي كلا الجدولين؛ فإنَّ عناصر التنبؤ تشـملُ كلاً من فعالية المواطنين، والأداء الحكومي، والمعلومات والتشاور، والظروف، والعوامل الديموغرافية (العمر، والتعليم، والمناطق الحضرية، والنشـاط في القوى العاملة).

ولقــد تبَــيَّن أنَّ معظم عناصر التنبؤ دالــة إحصائياً في حالات متعددة (بشــكلٍ أكبر يفوق ما كان متوقعاً؛ بالنظر إلى كون مســتوى الثقة ٩٥ ٪؛ فإن ١ من ٢٠ من المعاملات ســيظهر أنَّ لها أهميةً ببســاطة عن طريق الصدفة). ومع ذلك؛ فإنَّ العلاقات الدالة إحصائياً تكون هــي تلك التي لها أهمية في المجالات الثلاثة من مجالات السياســة في هذه الدول، أو دالة إحصائياً في مجال مُحدَّد من مجالات السياسة على مستوى جميع الدول.

ومن الواضح أنَّ إحســاس المواطنين بالفاعلية الشــخصية يُعَدُّ أكثر عناصر التنبؤ ظهوراً وبشــكلٍ قوي، في كلٍّ من ســلوكيات الإنتاج المشــترك (جدول ١-٧)، والرغبة في المشاركة في الإنتاج المشــترك (جدول ٢-٧)، وذلــك في جميع مجالات السياســة الثلاثة في جميع الدول الخمس. إنَّ الأشخاص الذين يعتقدون أنَّ المواطنين لديهم القدرة على التغيير هم بالأحرى مَنْ سيبادرون لسلوكيات الإنتاج المشترك، وسيكون لديهم الرغبة في التطوع في هذا المجال.

وبشكلٍ عام؛ فإنَّ نمط العلاقة بين المواطنين الذين يشاركون في الإنتاج المشترك والمواطنين الراضين عن أداء الحكومة، والمعلومات، والاستشــارات - يُعَدُّ ضعيفاً وغير مُتَّسِقٍ. وفي حين أنَّ الرِّضا عن الأداء الحكومي ســلبي بشــكلٍ واسع (أو قريب من صفر)، كما هو متوقع؛ إلا إنــه دال إحصائياً في ٢ من ١٥ فقط من مجالات الدراســة؛ حيــث إنَّ الرضا عن المعلومات الحكوميــة كان لــه علاقة إيجابية قوية مع الإنتاج المشــترك؛ وذلك بالرغــم من كونه دالاً إحصائياً في ٢ من ١٥ من مجالات الدراســة. وفي الوقت نفســه؛ فإنَّ الرضا عن الاستشارات الحكومية لم يكن له علاقة متسقة مع الإنتاج المشترك؛ وذلك بالرغم من كونه دالاً إحصائياً في ٤ من ١٥ من مجالات الدراسة؛ حيث كان سلبيًّا لمرتين وإيجابيًّا لمرتين.

وكما هو متوقع؛ فإنَّ الظروف المتوقعة كانت لها علاقةٌ تشــاركية ســلبية مع سلوكيات الإنتاج المشــترك (الجدول ١-٧). وجميع المعاملات الدالة إحصائياً تكون سالبةً في ما يخصُّ الظـروف، وغالــب المعاملات الأخرى كانت إما صفراً أو ســلبيةً. وهذا هو الحال أيضاً مع الســلامة؛ حيث إنه فيما يبدو أنَّ وجود ســلامةٍ جيدةٍ يقودُ وبشــكلٍ قوي إلى إســهامٍ أقل في الإنتاج المشــترك، وهذا بدوره يوحي بأنَّ مشــاركة المواطنين في الإنتاج المشــترك في مجال الســلامة هو ردة فعل على المســتويات المتدنية من الســلامة المجتمعية التي يتطَلَّع إليها هؤلاء المواطنون.

الجدول (١-٧): تحليل الانحدار لسلوكيات الإنتاج المشترك (الرقم القياسي لخمسة سلوكيات)

الدولة/ المتغير	جمهورية التشيك			الدنمارك			ألمانيا			فرنسا			المملكة المتحدة		
	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة
فاعلية المواطنين	0.09	0.09	0.07	0.16	0.18	0.15	0.08	0.14	0.19	0.20	0.19	0.17	0.12	0.21	0.18
أداء الحكومة	0.05	0.01	-0.03	0.00	-0.08	-0.06	-0.02	-0.01	0.08	0.01	-0.09	0.00	-0.02	-0.04	-0.06
معلومات الحكومة	0.01	0.04	0.03	0.00	0.06	0.09	0.06	0.05	0.01	-0.03	0.09	0.04	0.08	0.03	0.06
الاستشارات الحكومية	0.05	0.05	0.09	-0.05	-0.09	-0.09	0.05	0.01	-0.05	-0.01	-0.01	0.02	0.01	0.08	0.12
الظروف	-0.23	0.00	-0.03	-0.01	-0.02	0.03	0.13-	-0.01	-0.02	-0.07	-0.02	0.00	-0.07	-0.01	-0.05
النوع (أنثى)	-0.03	0.11	0.15	0.07	0.07	0.18	-0.02	0.07	0.13	0.04	0.04	0.11	0.05	0.05	0.18
العمر (سنوات)	0.13	0.09	0.01	0.28	0.01	0.14	0.32	0.18	0.14	0.02	0.15	0.24	0.28	-0.04	-0.01
حاصل على شهادة جامعية	0.04	0.05	0.08	-0.04	0.07	0.05	0.01	0.00	-0.03	-0.09	0.02	0.05	0.02	-0.06	0.04
السكن في المناطق الحضرية	-0.02	0.10	0.07	-0.04	0.03	0.03	-0.01	-0.02	0.01	0.02	0.02	0.01	-0.07	0.01	-0.01
نشط في قطاع القوى العاملة	0.00	0.03	-0.05	0.06	-0.08	-0.04	0.09	-0.03	0.02	0.02	-0.03	-0.06	0.09	-0.06	-0.06
معامل التحديد (*R*-Square)	0.08	0.05	0.06	0.09	0.06	0.09	0.13	0.05	0.07	0.10	0.07	0.12	0.10	0.07	0.09
عدد مرات الملاحظة (Listwise *n*)	811	905	905	947	947	947	711	858	779	701	849	770	850	901	877

ملاحظة: المعاملات القياسية المعيارية توضح مستويات الدلالة (٠,٠٥) وقد تم تغميقها في الجدول.

الجدول (٢-٧): تحليل الانحدار للرغبة في الإنتاج المشترك (التطوع)

الدولة/ المتغير	جمهورية التشيك			الدنمارك			ألمانيا			فرنسا			المملكة المتحدة		
	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة
فاعلية المواطنين	0.18	0.17	0.11	0.28	0.25	0.21	0.09	0.18	0.25	0.26	0.20	0.17	0.26	0.28	0.18
أداء الحكومة	0.04	-0.07	-0.01	0.01	-0.06	-0.04	0.05	0.04	0.03	0.09	0.01	-0.07	0.02	-0.06	0.01
معلومات الحكومة	-0.03	0.05	0.03	0.03	0.00	0.02	0.06	0.02	-0.09	-0.09	0.07	-0.03	-0.03	-0.01	0.04
الاستشارات الحكومية	0.06	0.05	0.02	-0.09	-0.05	-0.05	-0.09	-0.07	0.03	0.04	-0.12	0.09	-0.01	-0.01	-0.01
الظروف	-0.05	-0.03	0.04	0.05	-0.02	-0.06	-0.03	-0.02	0.00	-0.03	0.05	0.00	-0.10	-0.03	-0.07
النوع (أنثى)	0.02	0.04	0.13	0.02	-0.05	0.06	0.02	0.03	0.05	-0.05	-0.01	0.08	-0.03	-0.01	0.05
العمر (سنوات)	-0.09	-0.09	-0.16	-0.08	-0.05	-0.06	-0.02	-0.10	-0.06	-0.01	0.00	0.00	-0.12	-0.14	-0.15
حاصل على شهادة جامعية	-0.04	-0.10	-0.04	-0.03	0.03	0.01	-0.15	0.01	-0.04	-0.07	0.00	-0.07	0.01	0.01	0.02
السكن في المناطق الحضرية	-0.04	-0.03	-0.01	-0.05	-0.11	-0.06	0.00	-0.09	-0.03	0.00	-0.05	0.00	-0.02	-0.01	0.02
نشط في قطاع القوى العاملة	-0.01	-0.05	-0.08	-0.05	-0.06	-0.07	-0.01	-0.05	-0.06	-0.05	-0.02	-0.05	0.04	-0.03	-0.07
معامل التحديد (*R*-Square)	0.05	0.06	0.07	0.10	0.08	0.06	0.04	0.06	0.07	0.08	0.06	0.05	0.09	0.09	0.06
عدد مرات الملاحظة (Listwise *n*)	808	911	918	947	947	947	717	865	802	697	848	771	856	901	906

ملاحظة: المعاملات القياسية المعيارية توضح مستويات الدلالة (٠,٠٥) وقد تمَّ تغميقها في الجدول.

وكما ذكرنا سالفاً بوجود علاقة سلبية مُلاحَظَة بين الظروف والإنتاج المشترك؛ فإنَّ الحال كذلك في ما يخصُّ رغبة المواطنين في التطوع (الجدول: ٢-٧)؛ حيث إن العلاقات هنا ضعيفة، وليس لها دلالة إحصائية. وهذا مثيرٌ للاهتمام من وجهة نظر تنظيمية؛ كونه يلمِّح بأنّ الأشخاص المنخرطين بشكلٍ كبيرٍ في فعاليات الإنتاج المشترك؛ بسبب عدم رضاهم عن الظروف المحلية - قد وصلوا إلى منتهى ما يستطيعون القيام به في هذا الخصوص.

وبالنظر إلى العوامل الاجتماعية الديموغرافية، يتبَيَّن لنا أنَّ النساء يشاركن بشكلٍ أكبر في سلوكيات الإنتاج المشترك، وبشكلٍ خاصٍّ في مجال الصحة (في جميع الدول الخمس)، وكذلك في القطاعات الأخرى في جمهورية التشيك، وألمانيا والدنمارك (انظر: الجدول ١-٧). وفيما يبدو أنَّ النساء يَمِلْنَ إلى التطوع في مجالات الإنتاج المشترك أكثر من الرجال (انظر: الجدول ٢-٧) وبشكل أخص في مجال الصحة. وهذا بدوره على اتساق مع الفرضية التي تقول بأن رغبة النساء في التطوع في فعاليات الإنتاج المشترك أكثر من الرجال قد تَمَّ تحقيقاً بالفعل؛ من خلال سلوكيات النساء، وهو ما يعني عدم حاجتهن إلى البحث عن المزيد من الفرص في هذا المجال.

ويميلُ كبار العمر من المواطنين بشكلٍ أكبر إلى الانخراط في سلوكيات الإنتاج المشترك المتصلة بالسلامة في جميع البلدان الخمسة، وهنالك ارتباطٌ بين العمر وسلوكيات الإنتاج المشترك في ألمانيا وفرنسا؛ إلا إن كبار العمر في المملكة المتحدة، وجمهورية التشيك أبدوا رغبةً أقل للتطوع في مجالات الإنتاج المشترك. وهذا يُعَدُّ أمراً وارداً، بالنظر إلى أنَّ العديد من المشاركين في هذه المجموعة من المُرجَّح أن يكونوا قد وصلوا إلى الحدود المادية لقوتهم وطاقتهم. وقد يكون الاستعداد العالي للشباب للانخراط في مجالات التطوع انعكاساً للنقص النسبي في الفرص العملية للشباب للتطوع في المجالات التي تناسب نمط حياتهم، وهذا يتفق مع التعليقات الواردة في مجموعات النقاش.

النشاطُ في القوى العاملة يكون ذا علاقةٍ ضعيفةٍ، وغير متناسقٍ بشكلٍ عام مع سلوك الإنتاج المشترك، مع وجود علاقة إيجابية مع الإنتاج المشترك في مجال السلامة في ألمانيا والمملكة المتحدة؛ ولكن علاقة سلبية مع الإنتاج المشترك في المجال البيئي في الدنمارك. وللتعليم أيضاً علاقةٌ ضعيفةٌ وغير متسقة مع سلوكيات الإنتاج المشترك عبر القطاعات والبلدان

(الجدول ١-٧)، وهو ما يتعارض مع الأدلة الدولية؛ إذ إن المشــاركة بشــكلٍ عام ترتبط بقوةٍ بمســتوى التعليم. وهذا قد يشــير إلى أنَّ الأدب المتعَلِّق بمبدأ المشــاركة كان شــديد التركيز بشــكلٍ أكبر على مبدأ المشاركة الاستشــارية، في حين أنَّ هذه الدراسة تركز على السلوكيات التــي تــؤدي أو تمنع المشــاركة في مجالات الإنتاج المشــترك. ويبدو أنَّ العيــش في المناطق الحضرية أو المناطق الريفية لا يشكِّل فارقاً في سلوك الإنتاج المشترك (الجدول ١-٧).

وباختصــار؛ فــإن أكثر المؤشرات اتســاقاً وأكبرها من حيث التنبؤ في كلٍّ من ســلوكيات الإنتاج المشترك والاستعداد للتطوع عبر القطاعات والبلدان - هو شعور المواطنين بالفاعلية؛ لذا قمنا بعمل تحليلٍ إضافي حول مدى قدرة المتغيرات المستقلة الأخرى على التنبؤ أو شرح الفاعليــة (الجدول ٣-٧). بالإضافة إلى أنَّ هنالك ميلاً إلى وجود ارتباطٍ بشــكلٍ إيجابي بين الفاعلية والظروف المحيطة بسياســةٍ ما من جانب، والرضا عن الأداء الحكومي والمعلومات الحكوميــة من الجانب الآخر. وهذا بدوره يوحي بوجود حالة من التناقض؛ كون الظروف الجيدة قد تثني المواطنين عن المشــاركة في الإنتاج المشــترك، وفي الوقت نفســه؛ فإنَّ هذه الظروف الجيدة قد تشــجع بشــكلٍ غير مباشر الإنتاج المشــترك؛ من خلال تعزيز شــعور المواطنين بالفاعلية. وقد أظهرت النتائج أنَّ النســاء لديهن شعورٌ عالٍ إلى حَدٍّ ما بالفاعلية، وخاصةً في ما يتعلق بمجال البيئة. وعلى النقيض؛ فإنَّ المواطنين من كبار السن عموماً لديهم شــعورٌ أقل بالفاعلية (وخاصةً في جمهورية التشــيك، والدنمارك، وألمانيا). وفيما يبدو؛ فإنَّ المواطنين المتعلمين ممن يحملون شــهادة جامعية يميلون إلى الفاعلية بشكلٍ أكبر في مجال الرعايــة الصحية. ولا يبدو أنَّ الفاعلية تعتمد كثيراً على الســكن في المناطق الحضرية، مع العلم بأنه يوجد ارتباطٌ إيجابي بين الفاعلية والنشاط في سوق العمل في بعض القطاعات في بعض الدول (الدنمارك وألمانيا).

الجدول(٣-٧): تحليل الانحدار لتفاعلية المواطنين

الدولة/ المتغير	جمهورية التشيك			الدنمارك			ألمانيا			فرنسا			المملكة المتحدة		
	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة	السلامة	البيئة	الصحة
أداء الحكومة	0.04	0.09	0.02	0.06	0.08	0.12	0.11	0.20	0.05	0.10	0.06	-0.01	0.12	0.12	0.08
معلومات الحكومة	0.07	0.01	0.01	-0.01	0.02	0.06	0.18	0.11	0.04	0.00	0.00	0.02	-0.06	0.05	0.01
الاستشارات الحكومية	0.01	0.06	0.09	0.01	-0.04	0.02	0.03	-0.09	0.02	-0.04	-0.03	0.03	0.07	0.03	0.04
الظروف	0.00	-0.02	0.14	0.07	0.07	0.06	0.14	0.09	0.11	-0.01	0.03	0.07	0.20	0.15	0.10
النوع (أنثى)	0.00	0.04	-0.01	0.02	0.08	0.06	-0.03	-0.01	0.04	0.03	0.07	0.04	0.02	0.11	0.05
العمر (سنوات)	-0.20	-0.20	-0.08	-0.05	-0.17	-0.19	-0.17	-0.24	-0.15	0.02	-0.02	0.04	0.00	-0.01	-0.04
حاصل على شهادة جامعية	0.05	0.03	0.12	0.05	0.02	0.09	0.05	0.06	0.10	0.07	0.18	0.08	0.04	0.07	0.09
السكن في المناطق الحضرية	0.04	-0.01	-0.03	0.04	0.03	-0.01	-0.06	-0.03	0.10	-0.04	-0.02	-0.04	0.03	0.03	-0.03
نشط في قطاع القوى العاملة	0.01	-0.02	-0.01	0.11	0.05	-0.03	0.10	0.02	0.08	0.00	0.00	0.00	0.06	0.02	0.06
معامل التحديد (R-Square)	0.06	0.06	0.06	0.04	0.05	0.08	0.17	0.14	0.09	0.02	0.04	0.01	0.08	0.08	0.05
عدد مرات الملاحظة (Listwise n)	816	916	920	947	947	947	730	874	815	704	853	777	860	908	911

ملاحظة: المعاملات القياسية المعيارية توضِّح مستويات الدلالة (٠,٠٥) وقد تَمَّ تغميقها في الجدول.

النقاشُ، وآثار ذلك على السياسة:

هــذا التحليل المرتبــط بالإنتاج المشــترك للمواطن في مجال الخدمــات العامة في ثلاثة ميادين رئيســية للسياســة - الســلامة العامة، والبيئة، والصحة - وجد الباحثون أنَّ النساء والمواطنين من كبار الســن يميلون إلى الانخراط بشــكلٍ عام في كثــير من الأحيان في الإنتاج المشــترك. والنتيجة التي مفادها أنه من المُرجَّح أن تكون النســاء أكثر مشاركةً من الرجال تتــماشى مع البحوث التي خَلُصَت إلى وجود الدعم العالي للقطاع العام بين النســاء بدرجة أكبر منه بين الرجال، ويرجعُ ذلك جزئياً إلى تواجد النســاء بشكلٍ كبير في مؤسسات القطاع العام كموظفات، وبالتالي؛ فإنَّ القطاع العام تولى بعض المسؤوليات المتعَلِّقة برعاية النساء، (Christensen and Laegreid, 2005). وبالمثــل؛ فإنَّ المشــاركة العالية من المســنين في الإنتاج المشــترك مقارنةً مع الشــباب يتَّسِــق مع بعض النتائج التي تقول بأنَّ كبار الســن يثقــون أكثر في الحكومة؛ نتيجــةً لميولهم الجماعية ولخبرتهم المبــاشرة في بناء دولة الرفاه، (Christensen and Laegreid, 2005).

وكنا نتوقعُ أنَّ التقاليد الإدارية التعددية (كما هو الحال في المملكة المتحدة) أو التقاليد مع المواطنين المســتقلين (مثل: الدنمارك) ســوف تنتج مستوياتٍ أعلى من الإنتاج المشترك. وقد بيَّنَت النتائجُ أنَّ أعلى مســتوى للإنتاج المشترك هو في الواقع في المملكة المتحدة، وأدنى مســتوى للإنتاج المشترك كان في الدنمارك، وهذا قد يكون متصلاً بالاستنتاج الذي يقول بأنَّ الأشــخاص الأكثر رضاً عــن الخدمات العامة هم الأقل عرضةً للانخراط في الإنتاج المشــترك، وهــذا ما أظهرته النتائج من أنَّ الدنماركيين كانوا الأكثر رضاً من بين مواطني الدول الخمس بالظروف في كلِّ مجالات الخدمات الثلاث. بطبيعة الحال؛ فإنه ليس من الممكن أن نستنتج أنَّ الاختلافات في الإنتاج المشــترك في العينة من الدول الخمس هي بســبب الاختلافات في التقاليــد الإدارية الخاصة، بدلاً من العديد من العوامــل الأخرى التي تختلف عبر البلدان. ومع ذلك؛ فمن الواضح أنَّ كلاً من مستويات ومُحفِّزات الإنتاج المشترك تختلفُ اختلافاً كبيراً بين الدول، وهو ما يستحقُّ الاستكشاف في البحوث المستقبلية.

وقــد كُنَّــا نتوقع أيضاً أنَّ الخدمات التي تتطَلَّب مهنيــة عالية مثل القطاع الصحي؛ من شــأنها أن تؤدي إلى مشــاركةٍ أقل في مجال الإنتاج المشــترك؛ وذلك بســبب كون الممارسين

الصحيين من المُرجَّح أن يكونوا أكثر تردداً في السماح للمستخدمين بالمشاركة في تقديم الخدمات. وفي الممارسة العملية، أظهرت نتائجُ المَسْح نشاطاً في مجال الإنتاج المشترك في مجال الصحة في كلِّ الدول الخمس أقل منه في مجال تحسين البيئة المحلية؛ ولكن في الواقع كانت الصحة أفضل من سلامة المجتمع في أربعٍ من الدول الخمس، وهي النتيجة التي نأملُ أن يتمَّ دراستها بعمقٍ أكثر خلال الدراسات القادمة. وقد يكون من الممكن تفسير هذا الأمر جزئياً؛ من خلال مبدأ المشاركة العالية للدولة الحامية في سلامة المجتمع (والتناقض الموجود بين العديد من المواطنين حول المشاركة مع الشرطة، وهو ما أكَّده لنا المشاركون في مجموعة النقاش حول سلامة المجتمع في جمهورية التشيك على وجه الخصوص).

لقد وجدنا، كما هو متوقع، أنَّ الفاعلية الذاتية - الاعتقاد بأنَّ المواطنين قادرون على إحداث الفرق - هي إحدى العوامل المهمة بشكلٍ خاص في مختلف القطاعات. وعلاوةً على ذلك، يبدو أنَّ الفاعلية الذاتية مرتبطةٌ أيضاً بالأداء الجيد للحكومة في مجال تقديم الخدمات. وسيكون من المهم في البحوث المستقبلية استكشافُ ما إذا كانت الفاعلية الذاتية محلية المنشأ، وبعبارةٍ أخرى؛ فإنَّ مستويات الإنتاج المشترك الموجودة يمكنُ أن تؤثر على شعور المواطنين بالفاعلية الذاتية، أو ما إذا كان متغيرٌ ما لم يتم قياسه هنا (مثل: المجتمع أو القيم الشخصية) له تأثيرٌ على كلٍّ من الكفاءة الذاتية والاستعداد للمشاركة والتطوع.

وبشكلٍ مثيرٍ للاهتمام، وجدنا أنَّ الأداء الجيد للحكومة (في ما يخص الأمن داخل الأحياء السكنية، ونظافة البيئة، والخدمات الصحية الجيدة) له فيما يبدو تأثيرٌ سلبيٌّ مباشرٌ على الإنتاج المشترك. وهذا بدوره يوحي بأنَّ النِّتاج المشترك ربما يعتمدُ بشكلٍ جزئي على الشعور بوجود قصور في الخدمات العامة، وهو ما يوائم النتيجة التي خَلُصَ إليها مارشال (Marschall, 2004). وفي الوقت نفسه، ربما يكون هنالك تأثيرٌ إيجابي غير مباشر للأداء الجيد للحكومة على الإنتاج المشترك؛ من خلال تأثيره على زيادة الفاعلية الذاتية للمواطنين.

وختاماً؛ فقد قامت هذه الدراسة البحثية بتقديم تحَدٍّ رئيسٍ أمام القطاع العام؛ فقد ذَكَر المواطنون بأنهم مشاركون بدرجات متفاوتة في نشاطات ذات علاقة بتحسين مستوى الخدمات العامة التي هي دون توقعات وطموح المسؤولين المحليين، والأشخاص ذوي العلاقة بهذه الخدمات. الاختلاف الموجود بين نتائج مجموعات النقاش ونتائج الاستبيان

المَسْــحي يقترحُ بأنَّ المســؤولين المحليين على دراية محدودةٍ بمجالات الإنتاج المشــترك التي تَتِــمُّ في مجــال اختصاصهم، وفي المناطق التــي يعملون فيها. وهذا بحَــدِّ ذاته يوحي بأنه لم يتم فهم الإنتاج المشترك للفرد والمجتمع بشكلٍ جيد، أو أنه يُدَار بشكلٍ منظم. وهذا ما أدى إلى عدم تفعيل الإنتاج المشترك إلى حدوده القصوى. البحوث المستقبلية سوف تحاول اكتشاف السبب وراء ذلك، وما يمكن القيام به لزيادة وعي المسؤولين الحكوميين حول واقع الإنتاج المشترك.

ملاحظات:

١- المــؤشر هــو عبارة عن معيارٍ يبدأ من (٠) وينتهي بــ (١٠٠)؛ حيث إن (٠) تعني الحَدَّ الأدنى من الإنتاج المشــترك (اختيارٍ مطلق للجواب عن أســئلة الإنتاج المشترك) و(١٠٠) تعني الحَدَّ الأعلى (اختيار «أحياناً» للجواب عن أسئلة الإنتاج المشترك)

الفصل الثامن
النظر إلى الحركة الدولية في مجال التطوع
محاولة فهم مشاركة المواطن في مراكز المتطوعين

* جيفري برودني، وديونق آن، وودورث

مراكــز المتطوعــين، والمعروفة عــلى الصعيد الــدولي أيضاً باســم «مكاتــب التطوع» أو «مراكــز الأعمال التطوعية»؛ هــي عبارة عن "منظمات المجتمع المدني التي تســاعد في تنشــيط وتنســيق العمل التطوعي المحلي" (Brudney, 2005, p. 77). ويوجد الآلاف من مراكز المتطوعــين في جميع أنحاء العــالم (International Association for Volunteer Effort, 2009; Bos, 2014)، والتــي تضُــمُّ ملايــين الناس المشــاركين في العمل التطوعي، (Points of Light Foundation, 2005). وقــد ذكر بوس (Bos, 2014, p. 17) أنَّ قرابة ما مجموعه ٢٠٠٠ مركز للمتطوعين تعملُ على مستوى العالم منها: (٣٦٥) مركزاً في الولايات المتحــدة الأمريكية، (٧٥) مركزاً في الدنمارك، (٣٢٤) مركــزاً في إنجلترا، (٣٧) مركزاً في فنلندا، (٣٢٢) مركزاً في ألمانيا، (٤١٥) مركزاً محلياً في إيطاليا، (٢٣٨) مركزاً في هولندا، و(٢٧٥) مركزاً في النرويج وحدها. وتضطلع مراكز المتطوعين بتقديم الخدمات العامة، وحَشْد المتطوعين؛ بحيث يتمُّ وضعهم في المؤسســات التي تحتاج لخدماتهم في المجتمع. ويتمُّ تشــغيل هذه المراكــز من قِبَل منظــمات غير حكومية وغير ربحية، وكذلك مــن قِبَل الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية. ويبدو أنَّ هيكلاً جديداً للدولة التشاركية في طور التكوين.

وعــلى الرغم من النطاق الواســع الــذي تغطيه مراكزُ التطوع هــذه؛ إلا إنَّ عدداً قليلاً جداً من الباحثين قام بدراســة تأثير العوامل الخارجية المهمة على عمليات هذه المنظمات (Lorentzen and Henriksen, 2011) أو عــلى تأثيرهــا على أداء هذه المنظمات، (Bos, 2014). ولقــد قــام بوس (Bos, 2014) في بحثه الدولي بتحديد ما يقرب من ٦٠ منشــوراً حول المراكز التطوعية. ومع ذلك؛ فإنَّ معظمها كانت عبارة عن تقارير سنوية، وملخصات نشاط مراكز التطوع، أو مصنفات مماثلة. وقد استطاع بوس أنْ يجدَ ١٤ دراسةً فقط يمكن

اعتبارها "ذات صِلة أكاديمياً"؛ منها ١٠ دراسـات كان يشـيرُ إليها على أنها ركيزةٌ أساسـية (للاطـلاع على القائمة كاملة، انظر: Bos, 2014). من هذه الدراسـات الأساسـية ٦ فقط كانت باللغـة الإنجليزية (Ellis, 1989; Graff, 1997; Connor eta!., 1999; Osborne, 1999; de Palma and Paganin, 2002; Brudney, 2003). وعـلى الرغـم مـن وَصْف الباحثـين لتاريخ مراكز التطوع في بلدان مختلفة (Bos, 2000a, 2000b; Lorentzen and Dugstad, 2008; Henriksen, 2000; Howlett, 2008)؛ فإنها لم تعطِ اهتماماً يُذْكَر لفهم الدوافع التي حَفَّزَت المتطوعين للاشـتراك في هذه الكيانات أو في كيانات تطوعية مشـابهة (Brudney, 2005). وقـد حاولت هذه الدراسـات البحثيـة شرح أداء المتطوعين في هذه المراكز؛ على سـبيل المثال: نجاحها في مهمتها الرئيسـية في جَذْب وحَشْد المتطوعين، (Oh, 2000; Lee, 2001).

في هـذا الفصل، طَوَّرنَا نموذجاً لمشـاركة المواطنين في مراكز التطـوع، وتقييم ذلك على أسـاسٍ تجريبي بناءً على بيانات مأخوذة من مراكز التطوع في كوريا الجنوبية لعام ٢٠١٠. ولأنَّ مراكز المتطوعين في كوريا الجنوبية تواجه التحدِّيات نفسـها والفرص كما هو الحال في غيرها من البلدان، نعتقدُ أنَّ نتائج هذه الدراسة ستضيفُ إلى الواقع البحثي والعملي لمراكز التطوع. وسوف نقوم ببحث هذه القضايا في نهاية الفصل.

مراكز المُتطوِّعين: الأدوار، والأنشطة

تتمثلُ المهمة الرئيسـية لمراكز المتطوِّعين في حَشْد المتطوعين وإلحاقهم بالمنظمات التي بحاجة إليهم في المجتمع. بالإضافة إلى ذلك، يمكنُ أن توفِّر مراكز المتطوعين مجموعةً واسعةً مـن الخدمـات (للأمثلة، انظـر: Ellis, 1989). وبناءً على أبحاثه حـول مراكز التطوع في الدنمارك وإنجلترا وفنلندا، وألمانيا، وإيطاليا، وهولندا، والنرويج والولايات المتحدة الأمريكية، يقـترحُ بوس (Bos, 2008a, 2014) إطاراً لدراسـة مراكز المتطوِّعـين دولياً؛ بحيث يتضمنُ الإطار ست وظائف رئيسية وثلاث فئات مُستهدَفة. وتشملُ وظائف مركز المتطوِّعين القيام بدور الوسـاطة بين المتطوعـين والمنظمات، وهو ما يُعْرَف أيضاً باسـم مهمة التواصل، وفي أحيانٍ قليلةٍ يقوم المركز بتسـويق العمل التطوعي، وتشـجيع الممارسات الجيدة، وتطوير فرص التطوع، والقيام بحملات من أجل سياسـةٍ ما، وتطويـر العمل التطوعي من الناحية

الإســتراتيجية. وتوفِّر مراكز المتطوِّعين الخدمات لثلاث فئات مُســتهدَفة هي: المتطوعون، مديــرو المتطوعين، المجتمع. وقد وجد بــوس (Bos, 2008a, 2014) أنه نظراً لعدم وجود تمويــل كافٍ وموثــوقٍ بالإضافة إلى عدم توفــر الموارد الضرورية؛ فضــلاً عن الاختلافات في البيئات والســياقات، ووجهات نظر مراكز التطوُّع والعمل التطوعي بشكلٍ عام في مختلف البلدان؛ فإنَّ معظم مراكز التطوع لا تفي بجميع هذه الوظائف الســت أو تستطيع تقديم الدعم للفئات المُستهدَفة الثلاث.

لا توجد إحصائيات شاملة؛ ولكن الدراسات والتقارير المتاحة تقترحُ أنَّ المراكز التطوعية لها أثرٌ على الملايين من الناس في جميع أنحاء العالم؛ ففي دراســة أُجْرِيَتْ في العام ٢٠٠١م، ذكر ٢٨٦ مركزاً للتطوع في الولايات المتحدة الأمريكية أنهم عملوا مع ما مجموعه ١٠٣,٧٢٣ منظمــةً، ونــشروا ٩٣٩,٤٤٣ فرصةً للتطوع، وقامــوا بتوجيــه ١,٦٣٦,٥٣١ متطوعاً للعمل، (Brudney, 2005, pp. 95-6, 99). ووفقــاً لمؤسســة نقــاط الضــوء، (Points of Light Foundation, 2005)، كان يوجــد في الولايات المتحدة الأمريكية في العام نفســه أكثر من ٣٦٠ مركزاً للمتطوِّعين استطاعت أن تكوِّن شراكات مع أكثر من ٨٠,٠٠٠ منظمة واستطاعت أن تصل إلى١٧٠ مليون شــخص. هذه الشــبكة من مراكز المتطوعين استطاعت أن تتيح لما يقدر بـ ٢,٥ مليون شخصٍ أكثر من نصف مليون فرصة للعمل التطوعي؛ فعلى سبيل المثال: ســجَّلَت شــبكة هانــدز أون (HandsOn Network)، والتي مقرُّهــا الرئيسي في الولايات المتحــدة الأمريكية ٢٥٠ مركزاً للمتطوعين في ١٦ دولةً في عام ٢٠١٠؛ وقامت بعَقْد شراكات مــع أكثر مــن ٧٠,٠٠٠ منظمة غير ربحيــة؛ لإشراك أكثر من ٣ ملايين متطوع يســهمون في ما مجموعه ٣٠ مليون ساعة من الخدمة التطوعية تبلغ قيمتها أكثر من ٦٢٦ مليون دولار في هذا العام وحده، (Points of Light Foundation, 2011).

ودوليــاً؛ فإنَّ بنيــة مراكز التطوع والتمويــل تختلفُ اختلافاً كبيراً، وذلــك اعتماداً على العوامل التاريخية، الاقتصادية، الحكومية، وغيرها. وبعض المراكز التطوعية هي عبارة عن منظــمات غير حكوميــة أو غير ربحية؛ في حين يتمُّ التشــغيل أو الإشراف على بعض المراكز الأخرى من قِبَــل الحكومات المحلية، الإقليمية، أو الوطنيــة، (de Palma and Paganin, 2002). ففي أوروبا، تواصلُ الحكومة المشاركة في الخدمات التطوعية في كثيرٍ من الأحيان؛

وذلك كون العمل التطوعي يُعَدُّ وسيلةً لتوفير الخدمات والمشاركة المدنية (Hilger, 2006, 2008; Bos, 2008a, 2014)، أو وسيلة تحريك الموارد المدنية والتطوعية في مجال السياسة الاجتماعيــة (Lorentzen and Henriksen, 2011). وقد تَمَّ مؤخراً وصفُ مراكز التطوع على أنها "نموذج طرف ثالث" (Haski-Leventhal *et al*., 2009)؛ "حيث لم تَعُد مسؤولية تجنيد المتطوعين وتشجيع العمل التطوعي حصريةً على المنظمات التطوعية؛ ولكنها أصبحت وبشكلٍ متزايد من مسؤوليات الحكومات والشركات والمؤسسات التعليمية"، (Lorentzen and Henriksen, 2011, p. 1).

تواجــه مراكــزُ المتطوعين في جميــع أنحاء العــالم، العديد من التحدِّيــات في ما يتعَلَّق بالحصول على الحَدِّ الكافي من الموظفين والتمويل، ومحاولة دَمْج توقعات المجتمع المتنوعة، وتحديد الغرض من إنشــاء المركز والأنشطة التي يســتطيع القيام بها، وحماية المنظمة من الحَيْــد عن رســالتها، والتكَيُّف مع وســائل التقنية الجديدة؛ مثــل: الإنترنت، (Osborne, 1999; de Palma and Paganin, 2002; Henriksen, 2008; Ellis, 2010). وعــلى الرغم من العدد الكبير لمراكز المتطوعين؛ فإنَّ الكثير منها لا يستطيع الحصول إلا على موارد قليلة؛ مما يجعل اعتماد هذه المراكز على المتطوِّعين بشــكلٍ كبــير؛ للقيام بالمهام المختلفة التــي كان من المفترض أن يقوم بها موظفو هذه المراكــز (Bos, 2014). وقد وجد برودني وكيم (Brudney and Kim, 2003) أنَّ من بين المراكز التطوعية التي استجابت للاستبيان المَسْــحي الذي قامت به مؤسسة نقاط من الضوء، كان متوسط عدد الموظفين بدوام كامل ثلاثــة في كلِّ مركز، واثنين مــن العاملين بدوام جزئي؛ حيث إنَّ أكــثر من نصف المراكز كان لديهــا موظفٌ واحدٌ أو أقل يعملُ بدوام كامل وموظف واحــد أو أقل يعملُ بدوامٍ جزئي. ويصفُ هنريكســن (Henriksen, 2008, p. 12) نضال مراكز التطوع للوصول إلى "الهوية التنظيميــة"، أو الوصول إلى إدراك عامة الشــعب لموقع المنظمة بالنســبة للقطاعين العام والخاص، والقطاعات غير الربحية، و"الشرعية العامة"، وهو الاعتراف العَلَني بقيمة المنظمة. وكما سنَصِفُ فيما يلي، وعلى الرغم من اختلاف مراكز المتطوعين على مستوى العالم؛ إلا إنَّ مراكز المتطوعين في كوريا الجنوبية تواجه نفس التحديات والدعم، كما هو الحال في مراكز المتطوعين في الدول الأخرى، (Gweon, 2011).

النموذج والفرضيات:

بالرغم من كون مراكز المتطوِّعين تقوم بأداء مجموعة متنوعة من الأنشطة على مستوى العالم؛ إلا إنَّ لها وظيفةً مشــتركةً فيما بينها، وهي حَشْــد المتطوعين؛ لتوجيههم إلى الأماكن التي يحتاجها المجتمع. وعند محاولة قياس أداء هذه المراكز؛ من حيث قدرتها على حَشْــد المتطوعين؛ فإنه بالإمكان اســتخدام مقياسين متاحين أمامنا وهما: عدد الناس الذين سجلوا للعمل كمتطوعين مع المركز منذ إنشــائه (المسجلين)، وعدد المجندين الجدد للمركز في عام ٢٠١٠م (المجندين). وقد أشــار برودني وميجس (Brudney and Meijs, 2009) إلى هذه الكميات الإجمالية بـ "الطاقة التطوعية"، والتي هي على اســتعداد لأن تتحَوَّل إلى نشــاطٍ هادفٍ؛ حيث يمكننا أن نستخدم مصطلح "المشاركة التطوعية"، وللأسف، لا تتوفر مقاييس يمكن استخدامها؛ لقياس التأثير أو آثار هذه التعبئة على المنظمات، والعملاء، أو المتطوعين أنفسهم في كوريا الجنوبية أو أيِّ بلدٍ آخر.

وكما هو مبَيَّن في الشكل ١-٨؛ فإن النموذج التوضيحي لمشاركة مركز المتطوعين يتضمنُ ثلاثــة عناصر هي: بيئــة المركز، والمنظمة نفســها، وبرنامج المتطوعين فيهــا. البيئة تضمُّ الكثافة الســكانية للمدينــة أو المنطقة التي يقعُ فيها مركز المتطوعين، وعدد المســتفيدين مــن الدعم في هــذه المنطقة، وعدد المنظمات التي تطلب متطوعــين من مركز المتطوعين، ورعايــة مراكــز التطوع (إذا ما كان يتمُّ تشــغيلها من قِبَل منظمة غــير ربحية أو من قِبَل الحكومة). ويشــملُ المكوّن "التنظيمي" الميزانية الســنوية للعام ٢٠١٠م لمركز المتطوعين، ومــا إذا كان المركز يســتطيع تحقيق إيرادات من تلقاء نفســه، ومــا إذا كان المركز يحاول الحصول على طلبات للعروض (طلب العروض)؛ بغرض تطوير المركز، والمدة الزمنية لإنشاء مركز المتطوعين. ومُكوَّن برنامج المتطوعين يشــمل المتوســط المئوي للوقت الذي يخصِّصه أفراد مركز المتطوعين للتطوع في العمل الإداري، وعدد الحوافز (الملموســة وغير الملموسة) التي يقدِّمُها المركز للمتطوعين، وأنشطة مركز المتطوعين المتَعَلِّقة بالاستقطاب، وعدد المرات التــي يقوم فيها المركز بنَشْر رســالة إخبارية في كل عام. وفيما يلي؛ ســيتم مناقشــة هذه المكونات.

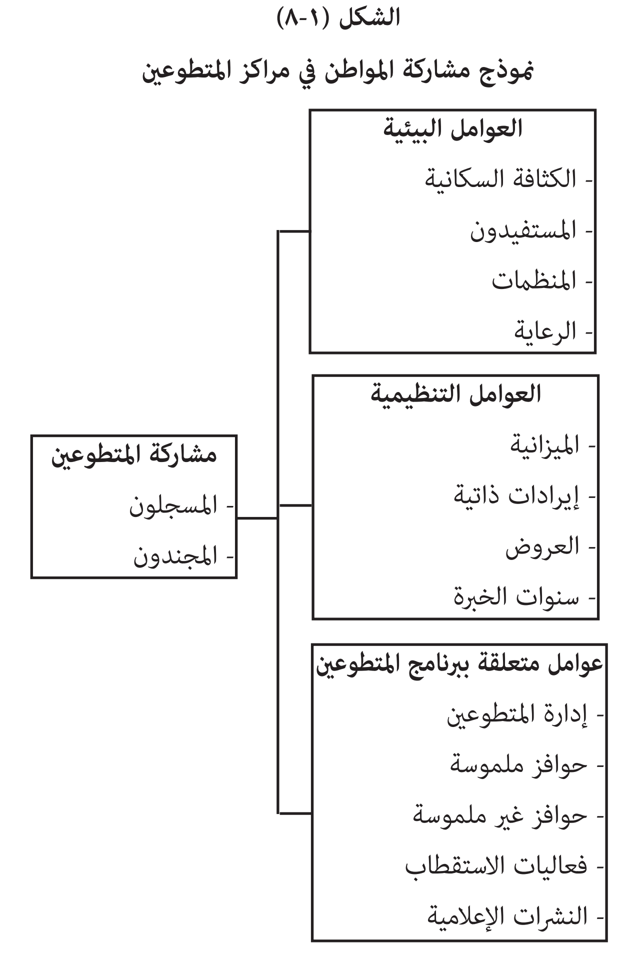
الخصائص البيئية لمركز المتطوعين:

وفيــما يتعَلَّق بالمكَوِّن البيئي؛ فإنَّ المؤسســة الوطنية لخدمة المجتمع، (Corporation for National and Community Service) قــد ذكــرت في تقريرهــا لعام ٢٠١٠م؛ بأنه طبقاً للبيانات التي تَمَّ جمعُها خلال الفترة من العام ٢٠٠٧م وحتى ٢٠٠٩م، والتي شَمِـلَت مواطنــي الولايات المتحدة الأمريكية؛ فإنَّ المناطق الحضرية ســجَّلَت معدلاً للتطوع؛ بينما ســجَّلَت المناطق الريفية أعــلى معدل للتطوع، وكانت مناطق الضواحي في الوســط بينها؛ من حيث معــدلات التطوع. وقد لاحظ بعضُ الباحثين أنه من خلال النظر إلى الاختلافات الاجتماعية والديموغرافية؛ فــإن المناطق الحضرية والضواحي تتميز بمعدلات منخفضة من العمل التطوعي عند مقارنتها بالمناطق الريفية (Musick and Wilson, 2008)، والمناطق المكتَظَّة بالســكان تُعَدُّ أقل مشاركةً في العمل التطوعي (Vaillancourt, 1994; Day and Devlin, 1996; Kim and Hong, 1998; Putnam, 2000; Carlin, 2001). ومع ذلك فقد لاحظ حداد (Haddad, 2004) أنه على الرغم من أن بعض البحوث تشير إلى أنَّ الناس في المناطق ذات الكثافة الســكانية المنخفضة أكثر تطوعاً؛ إلا إنَّ بحوثاً أخرى تشــير إلى عدم وجود فَرْق يُذْكَر في معدل المتطوعين بالنظر إلى الكثافة السكانية.

ويجب أن نلاحظ أيضاً أنَّ الكثير من البحوث تقوم على قياس معدلات التطوع والعمل التطوعي بشكلٍ عام، في حين أنَّ هذه الدراسة تنظر إلى أرقام المتطوعين مقارنة بعدد مراكز المتطوعــين. وفي كوريا الجنوبية، والتي تُعَدُّ مصدر البيانات لهذه الدراســة، وَجَدَ لي (Lee, 2001) أنَّ انخفاض الكثافة الســكانية كان له علاقة ســلبية مع المشــاركة في مراكز التطوع (أي إن المناطق المكتَظَّة سجَّلَت نسبةً أعلى من المشاركة في العمل التطوعي). وبالتالي؛ فإن الفرضية الأولى لهذه الدراسة قائمةٌ على أنَّ مراكز المتطوعين التي تقع في المناطق التي تتميز بكثافةٍ سكانيةٍ عالية ستكون نسبة المشاركة في الأعمال التطوعية فيها عالية، كما يتضحُ من تسجيل المتطوعين والاستقطاب للعام ٢٠١٠م، **(فرضية ١)**.

الشكل (١-٨)

نموذج مشاركة المواطن في مراكز المتطوعين



ووَفْقاً لميوزك وويلسون (Musick and Wilson, 2008, p. 324)؛ فإنَّ المناطق الأكثر تتميز بكونها أكثر عَوَزاً وحرماناً اقتصادياً، وتميل إلى إنتاج نشاط تطوعي أقل؛ إذ إنَّ الناس في هذه المناطق قــد تفتقــر إلى الموارد أو الدافــع للتطوع في المجتمع المحلي. وقد دعمت دراســاتٌ أخرى وجود مثل هذا الارتباط (Osborne *et al.*, 2008; Taniguchi, 2010). ونحن هنا نعترف بانخفــاض توقعاتنا لنتائج تطوع الفئات ذات الدخــل المنخفض؛ من خلال مراكز التطوع. وهذا ما قد يُعزِّز التطوع غير الرسمي في مجال مساعدة الجيران، والأصدقاء، والأُسَر المحتاجة؛ ولكن ليس لدينا البيانات المتاحة لمعرفة كيفية تأثير هذا التطوع غير الرسمي على الالتحاق

في مراكز التطوع. وبناءً على ذلك؛ نفترض أنه كلما كانت نسبة المستفيدين من الدعم العام أكبر في منطقة ما؛ انخفض معدل اشتراك المتطوعين في مركز التطوع، **(فرضية ٢)**.

أحد المحَدِّدات المحتملة للنشاط التطوعي هو الطلبُ على مراكز التطوع من قِبَل الأنشطة المختلفة لتوفير متطوعين. ونحن ننظر إلى عدد المنظمات التي تطلب متطوعين كمقياسٍ لهذا الطلب. ولزيادة الطاقة الاستيعابية الناتجة عن زيادة الطلب؛ فمن المُرجَّح أن تقوم مراكز التطوع باستقطاب المزيد من المتطوعين؛ لتلبية احتياجات المنظمات العميلة. وقد تحدثنا مع المسؤولين في المركز الوطني للمتطوعين في كوريا الجنوبية، الذين أكدوا لنا أنَّ معظم طلبات المتطوعين تنشأ من المنظمات التي هي بحاجة إلى مساعدة المتطوعين. وعند تلَقِّي مثل هذه الطلبات، تقوم مراكز التطوع بفحصها وزيارة هذه المنظمات لتقييم ما إذا كانت مناسبةً لمتطوعيها. نحن نفترضُ هنا أنَّ مراكز المتطوعين التي تتلقى المزيد من الطلبات المقَدَّمة من قِبَل المنظمات المختلفة؛ سوف ترتفع لديها معدلات إشراك المتطوعين، **(فرضية ٣)**.

استناداً إلى دراسة استقصائية لـ ١٤٢ مركزاً للمتطوعين في كوريا الجنوبية، وجد أوه (Oh, 2000) أنه ليس هنالك ارتباطٌ بين عدد المسجلين كمتطوعين، وكون مركز المتطوعين يتمُّ تشغيله من قِبَل الحكومة أو من قِبَل وكالة غير ربحية. ومع ذلك؛ يُنظَر عادةً للمنظمات غير الربحية على أنها أكثر مرونةً واستجابةً لاحتياجات الجمهور من الحكومة، (Salamon, 1999). في حين أنه يُعَابُ على مراكز المتطوعين التي تديرها الحكومة وجود مستويات أعلى من البيروقراطية؛ فعلى سبيل المثال: الإجراءات المعَقَّدة والبيروقراطية أدَّت إلى حدوث مشكلات وتأخير في الحصول على تمويل في مراكز المتطوعين التي تديرها الحكومة في إيطاليا (de Palma and Paganin, 2002). وعلى النقيض؛ فإنَّ مراكز المتطوعين التي تديرها المنظمات غير الحكومية قد تكون خاضعةً للوائح وإجراءات أقل صرامةً من تلك التي قد تعيقُ أداء المراكز التطوعية التي تُدَارُ من قِبَل الحكومة. وذلك لوجود مرونة واستجابة أكبر؛ بالإضافة إلى عددٍ أقلَّ من اللوائح، قد يجذبُ المزيدَ من المتطوعين. وبناءً عليه؛ فإننا نفترضُ أنَّ مراكز المتطوعين التي تُدارُ من قِبَل المنظمات غير الربحية ستكون لديها معدلات أعلى من مشاركة المتطوعين بشكلٍ أكبر من تلك المراكز التي تُدَار من قِبَل الحكومة، **(فرضية ٤)**.

الخصائص التنظيمية لمراكز التطوع:

فيما يلي، سـنقترحُ الفرضيات المتعَلِّقة بالآثار المهمة للخصائص التنظيمية على مشاركة المواطنين في مراكز التطوع؛ ففي مَسْـح قام به أوه Oh في عام ٢٠٠٠م لمراكز المتطوعين في كوريا الجنوبية، وجد أنَّ حجم الميزانية السـنوية - وذلك مؤشرٌ على الموارد - يرتبط بشكلٍ إيجابي مع عدد المتطوعين المسـجلين. وقد أوضح هاقر وبرودني (Hager and Brudney, 2004b) أنَّ المنظـمات غـير الربحيـة ذات الميزانيات الكبيرة تكـون الاحتمالية فيها عالية لتنفيذ "أفضل الممارسـات" مثل: التدريب والتقديـر، والتي يُعتَقَدُ أنَّ لها تأثيراً على زيادة مشـاركة المتطوعـين. وبالنظر إلى هاقر وبـرودني (Hager and Brudney, 2004b) وأوه (Oh, 2000)؛ فإننـا نفترض أنه كلـما كانت مواد مراكز المتطوعين أكـبر (على النحو الذي تحَدِّده الميزانية)؛ ارتفع مستوى مشاركة المتطوعين، **(فرضية ٥)**.

وقد ذكر لي (Lee, 2001) أنَّ دعم مراكز التطوع من قِبَل رؤساء البلديات والمجتمع كان له تأثير إيجـابي على تجنيد المتطوعين وتوجيههم لأماكن الاحتياج في كوريا الجنوبية. ومن المتوقع أن تكون المجتمعات والأفراد الداعمون لمراكز المتطوعين أكثرَ إسـهاماً مالياً في هذه المراكز. وبالتالي؛ فإننا نرى أنَّ الإيرادات الذاتية باعتبارها مؤشراً على مدى مشاركة وتواصل هـذه المراكز مع المجتمـع المحيط بها بالإضافة إلى كونه عاملاً إيجابياً في قدرتها على تجنيد المتطوعـين وتوجيههم للأماكن ذات الاحتياج. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ مراكز المتطوعين التي تكون قادرةً على جمع نسبة من الميزانية الخاصة بها؛ فذلك يُعَدُّ مؤشراً على كون قادة هذه المراكز أكثر حيوية وناجحين في تعزيز أهداف المركز، وهو ما سـيؤدي إلى جَذْب المزيد من المتطوعين. وباختصار؛ فإننا نفترضُ أنَّ مراكز المتطوعين التي تستطيع جَمْع المزيد من المال من خلال الفعاليات الخاصة بها سوف ترتفعُ لديها معدلات اشتراك المتطوعين، **(فرضية ٦)**.

بعض مراكز المتطوعين في كوريا الجنوبية تصَدَّرَت طلبات تقديم العروض؛ بهدف تحفيز الأفكار؛ لتحسين عمليات المنظمة وبرامجها التطوعية. ونحن نعتبر هذا النشاط مؤشراً على "جودة" قيادة مركز المتطوعين؛ من خلال التوسُّـع في طلبات تقديم العروض، ويبدي قادة مركز المتطوعين رغبتهم في تحسـين أداء المركز. وبناءً عليه نفترضُ أنَّ مراكز المتطوعين التي تُصْدِرُ طلباتٍ لتقديم العروض سـوف تكون أكثر رغبةً في تحقيق الأهداف التنظيمية، وهو ما سيكون له دور واضحٌ في زيادة أعداد المسجلين والمجندين في المركز، **(فرضية ٧)**.

مراكز المتطوعين التي أُنشِـئت منذ زمنٍ بعيد من المُرجَّح أن تكون قد أسَّسَــت علاقاتٍ جيدةً مع المجتمع، ولها قاعدةٌ من المتطوعين تميل إلى كونها أكثر استقراراً. ويميل الأشخاص إلى التطوع مع المنظمات المعروفة والمحترمة. وعلى العكس من ذلك؛ فإنَّ مراكز المتطوعين حديثة النشــأة تكافحُ؛ من أجل أن تصبح جزءاً من المجتمع. لهذا الســبب؛ فإننا نفترضُ أنَّ مراكز المتطوعين المنشــأة منذ زمنٍ طويل سيكون لديها معدلات أعلى في اشتراك المتطوعين، **(فرضية ٨)**.

خصائص برنامج المتطَوِّعين في مركز التطوع:

إنَّ المجموعة النهائية من الفرضيات في نموذج الدراسة هذا تتعلقُ بمَيْزات برنامج المتطَوِّعين. وفي البحوث الســابقة، كان هنالك ارتباطٌ قوي بين النسبة المئوية للوقت المخَصَّص من قِبَل إدارة الخدمــات التطوعية لبرنامج المتطوعين وكفاءة البرنامــج (Brudney, 1999)؛ حيث وَجَدَ هاقر وبرودني (Hager and Brudney, 2004b) أنَّ المنظمات التي تُكَرِّسُ المزيد من الموارد لإدارة التطوع؛ تجني فوائد أكبر من المتطوعين. وقد بيَّنوا أنَّ الجمعيات الخيرية التي يُكَرِّسُ مديروها نســبةً كبيرة من أوقاتهم في عملهم لبرنامج المتطوعين عادةً ما تكون قادرةً على اســتيعاب المزيد من المتطوعين (Hager, 2004). وبالإضافة إلى ذلك؛ فإنَّ الجمعيات الخيرية التي تدفع مرتبات لموظفيها الذين يُكرِّسون ما لا يقل عن ثلثي وقتهم في العمل لإدارة المتطوعين - حَصَدَت نسبةً أعلى من الفوائد من المتطوعين (Hager and Brudney, 2004b). وقد أشارت بحوثٌ أخرى إلى أهمية تسجيل الوقت الذي يقضيه الموظفون مدفوعي الأجر في إدارة المتطوعين (Goulbourne and Embuldeniya, 2002)، وقد أشارت هذه البحوث أيضاً إلى أنَّ هذا الرقم يُعَدُّ مؤشراً مفيداً للغاية؛ لقياس قدرة إدارة المتطوعين والدعم الذي تتلقَّــاه المنظمــة (UPS Foundation, 2002). وبالنظر إلى هذه البحوث؛ فإننا نفترض أنَّ مراكز المتطوعين التي يقوم موظفوها بتخصيص نسبةٍ أكبر من وقتهم لإدارة المتطوعين، بدلاً من الانهماك في الأوراق الرسمية وغيرها من الأعمال - سيكون معدلُ اشتراك المتطوعين فيها أعلى، **(فرضية ٩)**.

المجموعــة التاليــة من الفرضيــات تقــترحُ أنَّ مراكز المتطوعــين التي تقــدمُ الحوافز المعنويــة بالإضافــة إلى الحوافز غــير المعنوية للمتطوعين؛ ســتحصدُ المزيد من مشــاركة

المتطوعـين. يقـومُ المركز الوطنـي للمتطوعين في كوريـا الجنوبية بجَمْـع البيانات حول اثنـين من الحوافـز المادية: "بطاقة المتطـوع (العضوية)" (التي تُسـتَخدَم؛ للحصول على تخفيضات في المحلات، وتخفيض في رسـوم الدخول للحدائق العامة والمتاحف، وهَلُمَّ جَرًّا)، و"بطاقـة الأميـال" (على غرار بطاقـة متطَوِّع)، واثنـين من الحوافز المعنويـة: "تدريب متميـز للمتطوعـين" (يتمُّ تقديـم التدريب للمتطوعين النشـطين)، وجوائز أو شـهادات التقديـر للعمـل التطوعي. وقـد وجد الباحثون أنَّ مدة النشـاط التطوعي لكبار السـن يرتبط بشـكلٍ سـلبي مـع الحوافـز المُقدَّمـة (Tang *et al.*, 2009)، وأنَّ الحوافز النقدية التـي تُعطَـى مقابل القيـام بالعمل التطوعي يمكـن أن تُقلِّل المشـاركة (Brekke *et al.*, 2003). وقـد ذكر كاربنتر ومايـرز (Carpenter and Myers, 2010)، وقلينتون وآخرون (Glenton *et al.*, 2010) أنَّ تقديـم محَفِّـزات خارجية معينة يمكن أن يؤثر على شـعور المتطوعين حول سـمعتهم أو "صورتهم" كمتطوعين. وعـلى النقيض من ذلك، ذكر ميوزك وويلسون (Musick and Wilson, 2008) بأنه في أحيانٍ ما يمكنُ أن تكون الحوافز المادية عامـلَ جَذْبٍ للأفراد للانخراط في التطوع. وقد خَلُصَ سـتيرلو وآخـرون (Strelow *et al.*, 2002) إلى أنَّ المتطوعـين الذيـن حصلـوا على حوافز كانوا أكثر نشـاطاً مـن أولئك الذين لم يحصلـوا عـلى شيء. وبالرغم من كـون النتائج من جميع هذه البحـوث تقودُ إلى أدلةٍ مختلطة؛ فإننا نفترضُ أنَّ المراكز التطوعية التي تقدم حوافز ملموسـة لمتطوعيها؛ سـتكون معدلات مشـاركة المتطوعين لديها أعلى (**الفرضيـة 10a**). وفيما يتعلقُ بالحوافز المعنوية، خَلُصَت العديدُ من الدراسـات إلى أنَّ الاعـتراف بالمتطوعين من قِبَل المنظمات غير الربحية يرتبـط بشـكلٍ إيجـابي ببقائـه في المنظمـة (Grossman and Furano, 2002; Hager and Brudney, 2004a)، وقـد يزيـد ذلك من الرضا عن العمـل التطوعي (Gazley and Dignam, 2008). ومـن جانـبٍ آخر؛ فإنَّ توفير التدريب للمتطوعـين يرتبط أيضاً ببقاء المتطـوع في المنظمة (Hager and Brudney, 2004a). ولذلك؛ فإننا نفترض أنَّ المتطوعين والمراكز التي تقدم الحوافز غير الملموسـة من المُرجَّح أن تكون معدلات مشاركة المتطوعين لديهم أعلى (**فرضية 10b**).

مـن المرَجَّح أن يكون لدى مراكـز المتطوعين التي تُجْرِي المزيد من الأنشـطة المتعَلِّقة باسـتقطاب المتطوعين المزيد من الانتشـار في المجتمع، وأن تكون قادرةً على جَذْب المزيد

من المتطوعين. وعادةً ما يكون الاستقطاب على شكل سؤال الناس عن الانخراط في العملية التطوعية؛ حيث إنَّ الأسـلوب يُعَدُّ الأكثر فاعليةً من غيره (Musick and Wilson, 2008). ففي الولايات المتحدة الأمريكية، مَنْ يُطْلَبُ منه أن يتطوع عادةً ما يكون أكثر قابليةً للتطوع بأربع مرات من الأشـخاص الذين لم يتم الطلب منهم (Bryant *et al*., 2003)؛ لذلك، فإننا نفترضُ أنَّ مراكز المتطوعين التي يكون لديها مؤسسـة فرعية (تخدمُ في المقام الأول أغراض الاستقطاب)، وتقوم بأنشطة الاستقطاب؛ مثل: الحملات، والبرامج، والمناسبات، وهَلُمَّ جَرًّا، ومن المُرَجَّح أن ترتفع لديها معدلات مشاركة المتطَوِّعين، **(فرضية ١١)**.

عادةً ما يشجع الباحثون والممارسون بشكلٍ روتيني المنظمات المضيفة على تقديم الدعم للمتطوعين (على سبيل المثال: Rochester *et al*., 2010; Ellis, 2010). ويُعَدُّ التواصل من أحد الأمثلة على تقديم الدَّعم، والذي عادةً ما يتمُّ من خلال توزيع نشرات إخبارية. هذه النشرات الإخبارية قد تزيد من شعور المتطوع بالارتباط مع المنظمة وأنشطتها. وقد وجد برودني (Brudney, 1999) عند دراسـة عينة من الوكالات الحكومية الأمريكية، أنَّ هنالك ارتباطـاً بين نَشْر الرسـائل الإخبارية على المتطوعين وتحقيق الفوائد المرجوة من مشـاركة المتطوعين. وبناءً عليه؛ فإننا نفترضُ أنه كلما كانت مراكز التطوع نشطةً في توزيع النشرات الإخبارية في كلِّ عام؛ كانت هنالك زيادة متوقعة في مشاركة المتطوعين، **(فرضية ١٢)**.

المنهجيـة:

للحصولِ على تقييمٍ علمي للنموذج المقترح حول مشاركة المواطنين في المراكز التطوعية، والفرضيات المرتبطة بها؛ سيسـتخدمُ هذا الفصل البيانـات التي تَمَّ جمعها في عام ٢٠١٠م مـن مراكز المتطوعين الكورية الجنوبية؛ حيـث تشرفُ وزارة الإدارة العامة والأمن في كوريا الجنوبيـة على ما مجموعـه ٢٣٢ مركزاً محلياً للمتطوعين. وتوجد عقودٌ بين الوزارة والمركز الوطنـي للتطـوع، وهي منظمة غير ربحيـة، لجمع البيانات من مراكز المتطوعين بشـكلٍ سـنوي.[١] ويوجد هنالك ٥,٣٦٣,٤٣٥ متطوعاً مسـجلاً في كوريا الجنوبية حتى العام ٢٠٠٩م (Gweon, 2011).[٢]

خلفية الدراسة:

لـدى كوريـا الجنوبيـة تقليدٌ قـويٌّ يشـمل العديد من أنـواع العمـل التطوعي غير الرسـمي وسلوكيات مسـاعدة الآخرين، (Lee, 2002; Gweon, 2011; United Nations Volunteers, 2011). وخـلال فـترة التغيُّر الاقتصادي التي مرَّت بـه كوريا الجنوبية، كان هنالك توسـعٌ في العمل التطوعي الرسـمي؛ حيث بدأ ذلك خلال فترة الستينيات، واستمر من خلال المشاركة في العديد من الأنشطة التطوعية؛ بما في ذلك الصليب الأحمر، ومبادرات تنميـة المجتمع، واللجنة المنظمة للأولمبياد (Gweon, 2011). وقد تمَّ تأسـيس أول مركز للمتطوعين في كوريا الجنوبية في عام ١٩٨٧م من قِبَل منظمة غير ربحية (Gweon, 2011). ومنـذ العام ١٩٩٦م، دعمـت وزارة الإدارة الحكومية والحكم الذاتي المحلي (التي تمَّ إعادة تسـميتها بـ "وزارة الإدارة والأمن") افتتاح ما يقرب مـن ٢٥٠ مركزاً للمتطوعين في جميع أنحاء كوريا الجنوبية، (Lee, 2002).

في العام ٢٠٠٦م، سَنَّتْ الحكومة الكورية الجنوبية القانون الأساسي للخدمات التطوعية (Government of South Korea, 2006) Basic Act on Volunteer Services)؛ وذلك لتشـجيع العمل التطوعي، بشـكلٍ جزئي؛ من خلال مراكز التطوع. وقد كان الهدف الأسـاسي من القانون تأسيس إجراءات عمل المنشأة لإدارة الجهود التطوعية الآخذة بالنمو في كوريا الجنوبية؛ من خلال تحديد أنشـطة المراكز التطوعية الرسـمية التي تقوم بتقديم تقاريـر للحكومات الوطنية والمحلية (United Nations Volunteers, 2011). وقد جعل القانون من مسؤولية المراكز التطوعية المحلية العمل على تطوير إطار تعاوني مع المنظمات والجماعـات المحليـة، وتجنيد وتعليم المتطوعين، وتشـجيع الخدمـة التطوعية، والمواءمة مـع المنظمات الأخرى، وتطويـر برامج للمتطوِّعِين، وجمع وتوزيـع المعلومات عن العمل التطوعي، وأداء المشاريع ذات الصلة بالخدمات التطوعية، (Lee, 2009).

وعـلى الرغم من أنَّ مراكز المتطوعين في كوريـا الجنوبية تميلُ إلى أن تكون جيدة الأداء نسـبياً؛ إلا إنهـا تعاني من الصعوبات نفسـها التـي تواجهها مراكز المتطوعـين في البلدان أخرى. وتشـملُ هذه الصعوبات مستوياتٍ عاليةً من الاعتماد المالي على الحكومة، والإدارة البيروقراطيـة، ومحدودية التدريب للعاملين في إدارة المتطوعين، (Gweon, 2011). ووَفْقاً

لبــوس (Bos, 2014)؛ فإنَّ مراكز التطوع في بلدان أخرى تواجه تحدِّيات مماثلة، متمثلةً في نقــص الموارد والتمويل، والعلاقات والتوقُّعات المتنوعة المعَقَّدة لأصحاب المصلحة، (Fryar et al., 2001; Henriksen, 2008; Ellis, 2010).

المتغيرات:

يُلخِّــص الجدول ١-٨ المتغــيرات المُســتخدَمة في تحليل البيانات؛ بمــا في ذلك البيانات الإحصائيــة الوصفية. وكما ذكرنا ســابقاً؛ فإنَّ المتغيرات التابعة تتكونُ من مقياســين حول مشــاركة المتطوعين في مراكز التطوع: **المُسجَّلين** ويعني: الأعداد الإجمالية لعدد المتطوعين المسجَّلين في مركز التطوع حتى العام ٢٠١٠م. **والمجندين** ويعني: عدد الأشخاص الذين تمَّ استقطابهم من قِبَل مركز التطوع حتى العام ٢٠١٠م. [٣]

وكما هو مُبَيَّن في الجدول ١-٨، يتكون النموذج التوضيحي من ثلاث فئات من المتغيرات التفســيرية المرتبطة بالبيئة، والمنظمة، وبرنامج المتطوعــين في مركز التطوع. وفيما يتعلق بالعوامل البيئية، تشــير الكثافة الســكانية إلى التســميَّات المُســتخدَمة من قِبَل الحكومة الكوريــة الجنوبية لتصنيف المناطق: قن gun (مقاطعة)، سي si (المدينة)، وغو gu (حي)، (National Geographic Information Institute, 2007). وتُصنَّــف المناطق على أنها (غو) إذا كان عدد السكان أكثر من ٥٠٠ ألف، وعلى أنها (سي) إذا كان عدد السكان ما بين ١٥٠ ألف و٥٠٠ ألف، وعلى أنها (قن) إذا كان عدد السكان أقل من ١٥٠ ألف. وقمنا بوَضْع متغــيرٍ وهمي؛ لمعرفة ما إذا كان مركز التطوع يقــعُ في غو (١)، سي أو قن (٠). ويُعَبَّر عن المســتفيدين بعدد الأشخاص من كلِّ ١٠٠٠ من السكان الذين يعيشون في المنطقة، والذين يتلقون دعماً مــن الحكومة بناءً على مداخيلهم؛ لتغطية نفقاتهم اليومية؛ لتغطية تكاليف الإســكان، والتعليم، وتكاليف الأمومة، وتكاليف الجنازة، والرعاية الصحية. أما في ما يخص متغــير المنظمة؛ فهو يقيسُ عدد المنظــمات التي ذكر مركز التطوع أنه تواصل معها لطلب المتطوعــين. في حــين أنَّ متغير الرعاية يحَدِّد ما إذا كان مركــز التطوع متعاقداً مع منظمة خيرية أو منظمة مستقلة (١) أو يُدَار من قِبَل الحكومة (٠).

ننتقـلُ الآن إلى وَصْف العوامل التنظيمية. ومتغير الميزانية يقيس ميزانية مركز التطوع في العام ٢٠١٠م بالآلاف من وون Won، وهي العملة الرسـمية لكوريا الجنوبية. وتشـير الإيـرادات الذاتية إلى ما إذا كان مركزُ التطوع لديه القدرة على خَلْق إيرادات ذاتية (١) أو لا (٠). في حـين أنَّ متغير طلـب تقديم العروض يقيس مـا إذا كان مركزُ المتطوعين يقوم بإصـدار طلباتٍ لتقديم العروض؛ من أجل تطوير المركز أو برنامجه الخاص بالمتطوعين (١) أو لا (٠). في حين أنَّ سنوات الإنشاء تشير إلى المدة الزمنية للمركز منذ إنشائه.

أول عامـل متعَلِّـق ببرنامـج التطـوع هـو إدارة المتطوعـين؛ إذ إن المقصـود بذلـك المتوسـط بالنسـبة المئويـة التـي يكَرِّسُـها موظفـو مراكـز التطـوع في إدارة المتطوعـين.[٤] وهـذه المراكـز التطوعيـة عـادةً مـا تقـوم بتقديم حوافـز ماديـة؛ مثل: بطاقـة (العضويـة) متطـوع أو بطاقـة الأميـال. كـما أنهـا يمكـنُ أن توفـر الحوافـز غير الملموسـة؛ بما في ذلك جوائـز للعمل التطوعي و«المتطوع المتميـز» في التدريب نظير اسـتكمال المتطوع عدداً معيناً من سـاعات الخدمة التطوعية. وكلُّ هذه المقاييس تتراوح مـن صفر (عدم وجود حوافز يقدِّمها مركـز المتطوعين) إلى العدد ٢ وهو أقصى عددٍ يمكن تسجيله.

في الوقـت ذاته؛ فإن متغير أنشـطة الاسـتقطاب يقيس قيام مركز التطـوع من عَدَمِه بتفعيل اسـتخدام المنظمات الفرعية، التي تُسـتَخدَم عادةً لأغراض اسـتقطاب المتطوعين، و / أو يُنفِّذ أنشـطة اسـتقطاب إضافية؛ مثل: الحملات، والبرامج، والأنشطة؛ بالإضافة إلى المهرجان السـنوي الـذي تقيمه تقريباً جميعُ مراكز التطوع. وبنـاءً عليه؛ فإنَّ هذا المتغير يأخـذ القيـم الآتية: **٠** = (عـدم وجود منظمات فرعية أو أنشـطة اسـتقطاب إضافية)، **١** = (وجود واحد من الاثنين؛ منظمات فرعية أو أنشطة استقطاب إضافية) أو **٢** = (وجود الاثنين معاً؛ منظمات فرعية أو أنشـطة اسـتقطاب إضافية). وفي حـين أنَّ متغير النشرات الإعلامية يقيس عدد المرات في السنة التي يقوم فيها مركز التطوع بإصدار نشرات إعلامية.

الجدول (١-٨)

المتغيرات التي تَمَّ استخدامها في تحليل البيانات[أ]

اسم المتغير	قياس المتغير	البيانات الإحصائية الوصفية[ب]			
		الحد الأدنى	الحد الأقصى	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
مشاركة المتطوعين					
المسجَّلون	عدد المتطوعين المسجلين في مركز التطوع[ج]	5.81	12.09	9.77	0.98
المجنَّدون	عدد الأفراد المجندين في مركز التطوع	3.64	9.97	7.81	1.15
العوامل البيئية					
كثافة السكان	منطقة كبيرة (جو) أو منطقة أصغر (سي أو قن) (جو=١، سي/قن =٠)	0	1	0.30	0.46
المستفيدون	عدد الأشخاص لكلِّ ١٠٠٠ من السكان يحصلون على مساعدات عامة	6.19	89.53	38.84	18.22
المنظمات	عدد المنظمات التي تواصلت مع المركز لطلب متطوعين	0	7.92	4.48	1.82
الرعاية	عقود مع منظمات غير ربحية أو تُدَار من قِبَل الحكومة (عقد=١، حكومة=٠)	0	1	0.36	0.48
العوامل التنظيمية					
الميزانية	ميزانية مركز التطوع (آلاف الون الكوري)	10.89	13.99	12.21	0.63
إيرادات ذاتية	إيرادات ذاتية للمركز (نعم=١، لا=٠)	0	1	0.22	0.42
طلب تقديم العروض	المركز قام بطلب تقديم عروض (نعم=١، لا=٠)	0	1	0.22	0.41
سنوات الإنشاء	عدد السنوات منذ إنشاء المركز	3	20	11.64	3.05
عوامل متعَلِّقة ببرنامج المتطوعين					

اسم المتغير	قياس المتغير	البيانات الإحصائية الوصفية[ج]			
		الحد الأدنى	الحد الأقصى	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
إدارة المتطوعين	متوسط الوقت المخَصَّص لإدارة المتطوعين من قِبَل موظفي المركز	70	100	90.52	6.01
حوافز ملموسة	بطاقة (عضوية) متطوع، بطاقة أميال	0	2	1.29	0.808
حوافز غير ملموسة	تدريب تطوعي متميز، جائزة للتطوع	0	2	1.42	0.694
نشاطات الاستقطاب	قيام المركز بالاستقطاب من خلال منظمات فرعية ولدى المركز أنشطة استقطاب مثل الحملات، الأنشطة، والبرامج الموجهة (كل الاثنين=٢، واحد فقط= ١، لا يوجد= ٠)	0	2	0.66	0.71
النشرات الإعلامية	عدد النشرات الإعلامية التي وزَّعها المركز خلال السنة الماضية	0	28	7.37	6.95

أ. جميع البيانات للعام ٢٠١٠م.

ب. حجم المجتمع= ٢٢٥ حالة (مراكز التطوع) مكتملة البيانات في جميع المتغيرات.

ج. مراكز التطوع= ٧٢

Source: National Volunteer Center, South Korea

النتائج:

يعرضُ الجدول ١-٨ إحصاءات وصفية لجميع المتغيرات المُستَخدَمة في تحليل البيانات، من إجمالي ٢٣٢ مركزاً محلياً للمتطوعين في كوريا الجنوبية، و٢٢٥ كان لديها بيانات مكتملة عن هذه المتغيرات. ومراعاةً للقِيَم التي قد تكون متطرفةً في البيانات؛ فقد تَمَّ تحويلُ المتغيرات التابعة (المسجلين والمجندين)، وعدد المنظمات التي تواصلت مع مراكز التطوع؛ لطلب المتطوعين (المنظمات)، وميزانية مركز المتطوعين - إلى سِجِلِّهَا الطبيعي الخاصة بها.

ويوضحُ الجدول ١-٨ عدم تجانس مراكز المتطوعين في كوريا الجنوبية؛ إذ يوجد ثلاثون في المائة من مراكز المتطوعين في المنطقة (غو)، و٣٦ ٪ تُدار من قِبَل منظمة غير ربحية أو مستقلة (التعاقد). والمتوسط الحسابي لعمر مراكز التطوع هو ما يقرب من

١٢ عاماً (المتوسط الحسابي = ١١,٦٤ سنة)، مع مدة زمنية تتراوح بين ٣ أعوام و٢٠ عاماً. اثنان وعشرون بالمائة من مراكز المتطوعين تقومُ بجَمْع بعض التبرعات من تلقاء نفسها، وبالنسبة نفسها (٢٢ ٪) تقوم بطلب عروض تطوير أداء المركز. وعند النظر لجميع مراكز التطوع؛ نجد أنَّ الموظفين يقومون بتكريس ما لا يقل عن ٧٠٪ (الحد الأدنى) إلى ١٠٠٪ (الحد الأقصى) من وقتهم لإدارة المتطوعين. ويقدم مركز المتطوعين النموذجي حوافز ملموسة بمتوسط حسابي أكثر من واحد (المتوسط الحسابي = ١,٢٩) وحوافز معنوية بمتوسط واحد (المتوسط الحسابي = ١,٤٠) للمتطوعين. وفيما يتعَلَّق بأنشطة الاستقطاب (بما في ذلك وجود مؤسسة فرعية)، ما يقرب من نصف مراكز المتطوعين (٤٨٪) لا يملك مؤسسات فرعية ولا تقوم بأنشطة استقطاب إضافية، في حين يوجد ما يقرب من ٤٠٪ (٣٧,٨٪) لديها مؤسسات فرعية أو أنشطة استقطاب، ونحو ١٥٪ (١٤,٢٪) لديها الاثنان معاً. وفيما يخص النشرات الإعلامية؛ فإن مراكز المتطوعين في المتوسط تقوم بنشر رسائل إخبارية حوالي سبع مرات في السنة (المتوسط الحسابي = ٧,٣٧)؛ ونحو ٧٠٪ من المراكز تقومُ بنَشْر رسالة إخبارية شهرية أو أقل في كثيرٍ من الأحيان (٧٢٪)، والباقي ٢٨٪ تنشر على نحو أكثر تواتراً (فقط ٨٪، ن = ١٩، من مراكز المتطوعين لا تنشر رسالة إخبارية).

وللقيامِ بالتحليل العلمي لنموذجنا حول مشاركة المواطنين في مراكز المتطوعين؛ علينا أولاً فحصُ علاقات الارتباط بين المتغيرات التابعة: **المسجلون** (عدد الأشخاص المسجلين في مركز المتطوعين للعمل كمتطوعين)، **والمجنَّدون** (عدد المجندين الجُدُد في مراكز التطوع في عام ٢٠١٠م)، **والمكونات التفسيرية:** العوامل البيئية، والعوامل التنظيمية، والعوامل المتعَلِّقة ببرنامج المتطوعين. معامل الارتباط يدعمُ جميع فرضياتنا تقريباً، والتي سيتمُّ فحصها بشكلٍ أكثر دقة؛ من خلال التحليل المتعدد المتغيرات الخاص بهذه الدراسة.[٥]

نستخدمُ تحليل الانحدار المتعدد؛ لتقييم الأداء العام للنماذج التفسيرية، وعوامل التنبؤ الفردية (الشكل ١-٨). في حين أنَّ الجدول ٢-٨ يقوم بعرض النتائج. وكما كان متوقعاً بناءً على نتائج العلاقة القوية ذات المتغيرين (الارتباط)؛ فإن هذه النماذج المتعددة المتغيرات تبَيِّن مدى التباين الواضح بشكلٍ كبيرٍ؛ حيث إن قيمة معامل التحديد «R-squared» ٠,٦٥٤ (٠,٦٣٢) للمسجلين و٠,٥٥٨ (٠,٥٣١) للمجندين. وهكذا، يمكن لنماذج الانحدار الخاصة بهذه الدراسة تفسير التباين في مشاركة المواطنين في مراكز التطوع في عينة الدراسة بمعدلٍ يتجاوز ٦٠٪.

الجدول (٢-٨)

تحليلُ الانحدار المتعدد: معاملات الانحدار[ب] للنماذج التقديرية[أ]

المتغيرات المستقلة	المتغيرات التابعة (مشاركة المتطوعين)	
	المسجلون	المجندون
العوامل البيئية		
الكثافة السكانية	0.422****	0.392**
المستفيدون	-0.012****	-0.013****
المنظمات	0.129****	0.150**
الرعاية	0.186*	0.287**
العوامل التنظيمية		
الميزانية	0.460****	0.416****
إيرادات ذاتية	0.004	0.146
طلب عرض	0.035	0.185
سنوات الإنشاء	0.057****	0.025
عوامل مرتبطة ببرنامج المتطوعين		
إدارة المتطوعين	0.012*	0.017*
حوافز ملموسة	0.026	0.158**
حوافز غير ملموسة	-0.007	-0.123
أنشطة الاستقطاب	0.121*	0.154**
النشرات	0.000	0.006
معامل التحديد/ معامل التحديد المعدل R-Squared/Adjusted R-squared	0.654/0.632****	0.558/0.531****

أ. جميع البيانات للعام ٢٠١٠م

ب. حجم المجتمع= ٢٢٥ حالةً (مراكز التطوع) مكتملة البيانات في جميع المتغيرات.

(****) ذات أهمية إحصائية عند مستوى ٠,٠٠١، (***) ذات أهمية إحصائية عند مستوى ٠,٠١، (**) ذات أهمية إحصائية عند مستوى ٠,٠٥، (*) ذات أهمية إحصائية عند مستوى ٠,١.

Source: National Volunteer Center, South Korea

عنـد النظر إلى الآثـار الفردية، مـع وجود اثنين من الاسـتثناءات، نجـدُ أنَّ المتغيرات التفسـيرية نفسها لها ارتباطٌ على المسـتوى الإحصائي مع عدد المسجلين وعدد المجندين في مراكـز المتطوعين. وفيـما يتعَلَّق بتأثير العوامل البيئية - كما افترضنـا - فقد بيَّنَت النتائج أن مراكز المتطوعين في المناطق ذات الكثافة السـكانية هي أكثر نجاحاً في تسـجيل وتجنيد المتطوعين. وكما افترضنا أيضاً؛ فإنَّ مراكز المتطوعين في المناطق الأشد عوزاً وحرماناً اقتصادياً، كما يدل على ذلك عددُ المسـتفيدين من المسـاعدات العامة لكلِّ ١,٠٠٠ شخص - لا تعمل بالجـودة نفسـها في إشراك المتطوعين (على الرغم من أننا لا يمكننـا اختبار ما إذا كانت في هـذه المناطـق معدلاتٌ أعلى من العمل التطوعي غير الرسـمي). وعلى النقيض من ذلك؛ فإنَّ مراكز المتطوعين التي بحاجة ماسَّة لمتطوعين؛ حيث يقاس بعدد المنظمات التي تطلب متطوعين من هذه المراكز - كان عدد المسجلين وعدد المجندين فيها أعلى بشكلٍ كبير. وكما توقعنـا؛ فإنَّ المراكـز التطوعية التي يتمُّ إدارتها؛ من خلال عقـود مع منظمات غير ربحية (الرعايـة) أفضل حـالاً من المراكز التي تُدَار من قِبَل الحكومة في ما يخص عدد المسـجلين وعدد المجندين.

العوامل التنظيمية المُدْرَجَة في النموذج لا تقدِّم بشكلٍ مقنع تفسيراً لمشاركة المتطوعين في مراكز التطوع. وكما افترضنا؛ فإنَّ مراكز التطوع ذات الميزانيات الكبرى كانت قادرةً على جَذْب المزيد من المسـجلين والمجندين. ومع ذلك؛ فمراكـز التطوع التي كانت قادرةً على تحقيق بعض مـن إيراداتها الخاصة، أو قامت بطلب العروض بغرض التطوير؛ لم تكن أكثر نجاحاً من المراكز التطوعية الأخرى في إشراك المتطوعين (الإشارات في الاتجاه المتوقع؛ ولكن معامـلات الارتباط ليس لها دلالةٌ إحصائيةٌ). وفي حين أنَّ مراكز التطوع التي تَمَّ إنشـاؤها منذ زمنٍ طويلٍ كان عدد المسجلين فيها أعلى؛ إلا إنه لم يكن فيها مزيدٌ من المجندين؛ حيث إن قائمة المسجلين تقوم بحساب جميع المتطوعين منذ بداية المركز، وقائمة المجندين تشمل فقـط أولئك الذين انضموا في العام المـاضي (٢٠١٠)؛ لذلك فمن المتوقع وجود علاقة قوية للمسجلين في مراكز التطوع.[٦]

وختاماً؛ فإنَّ مجموعة المتغيرات التفسيرية تتكون من العوامل المرتبطة ببرنامج المتطوعين. وخلافاً لتوقعاتنا؛ فإنَّ تقديم الحوافز المعنوية للمتطوعين؛ أدَّى إلى نَشْر رسالة إخبارية على

فترات متكررة، ولا يبدو أنَّ لها أثراً على عدد المسجلين أو المجندين للتطوع في المراكز. وعلى النقيض من ذلك؛ فإن تقديم الحوافز المادية للمتطوعين يبدو أنَّ له أثراً في زيادة عدد المجندين (ولكن ليس المسجلين)، وبالتالي؛ فهذا يشير إلى أنَّ تأثيرها كان لحظياً. وكما هو متوقع؛ فإنَّ مراكز التطوع التي تعمل على تجنيد المتطوعين من خلال مؤسسة فرعية أو أنشطة استقطاب إضافية كانت أكثر نجاحاً في الحصول على أعداد أكبر من المسجلين والمجندين. وكما أشارت دراسات سابقة؛ فإنَّ تكريس الموظفين للمزيد من الوقت لإدارة برنامج التطوع قد انعكس في زيادة عدد المسجلين والمجندين في مركز التطوع.

النقاش:

إنَّ النتائج المذكورة أعلاه تثيرُ العديد من القضايا: **أولاً:** العوامل البيئية لها تأثيرٌ دائمٌ على مشاركة المواطنين في مراكز التطوع. والمراكز التطوعية التي تخدم المناطق ذات الكثافة السكانية العالية، ومستفيدين أقلَّ من المساعدات العامة (لكلِّ ١٠٠٠ شخص)؛ يمكن أن يتوقع أن تكون أكثر جذباً لاستقطاب المزيد من المواطنين إلى العمل التطوعي. وبالمثل، عندما يكون الطلبُ على المتطوعين مرتفعاً (عدد الطلبات التي تقدمها المنظمات للاستفادة من خدمات المتطوعين)؛ فإن مركز التطوع عادةً ما يكون أكثر نجاحاً. ولا يمكننا من خلال هذه البيانات تحديد ما إذا كانت المراكز التطوعية تُحفِّز هذا الطلب من خلال أدائها أو الاستجابة، أو الاثنين معاً. ومن الدلالات المهمة للسياسة العامة المُستمَدَّة من تحليلنا هو أن مراكز المتطوعين التي تُدَار من قِبَل منظمة غير ربحية بدلاً من الرعاية الحكومية تُعَدُّ أفضل أداء في ما يخص إشراك المتطوعين.

وفي الوقت نفسه؛ فإنَّ النموذج الخاص بهذه الدراسة لا يمكن استخدامه في فَهْم آثار العوامل التنظيمية على استقطاب المتطوعين في مراكز التطوع. العامل الوحيد الذي كان له أثرٌ هو الميزانية؛ إذ كشَفَت عن التأثير المتوقع على زيادة أعداد المسجلين والمجندين للتطوع في المراكز. والمثير للدهشة، في التحليل المُتعدِّد المتغيرات أنه لم يكن هنالك أثرٌ لتحقيق إيرادات ذاتية أو إصدار طلبات العروض؛ بغرض تطوير مركز التطوع على زيادة مستوى مشاركة المتطوعين. وقد كنَّا توقعنا أن هذه المتغيرات قد تكون بمثابة تدابير من خلالها يتمَكَّن مركز التطوع من الانغماس في المجتمع أو تحسين جودة الكفاءات

القيادية في المركز؛ ولكن القياسات المُستَخدَمَة لم تكن قادرةً على التقاط هذه الآثار. وكما هو موَضَّح سابقاً؛ فمن المعلوم أنَّ عُمْر مركز التطوع من حيث تاريخ الإنشاء يرتبط بعدد المسجلين في المركز (كما هو مُوَضَّح في الجدول ٢-٨). وهذا بحَدِّ ذاته مشابهٌ لنتائج دراسات سابقة، إلا إنَّ حقيقة أن عُمْر المركز لا علاقة له بعدد المجندين في مراكز التطوع خلال العام الماضي يبَيِّن أنَّ هذا العامل لا يمكن أن يكون مقياساً للانغماس في المجتمع أو نوعية القيادات في هذه الكيانات.

العوامل المُتعَلِّقة ببرنامج المتطوعين لها قدرة تفسيرية أكبر. وكما توقعنا؛ فإنَّ الاهتمام ببرنامج المتطوعين، كما هو مبَيَّن في النسبة المئوية للوقت الذي يُكرِّسه الموظفون للعمل على إدارة التطوع؛ يؤتي ثماراً فيما يتعَلَّق بزيادة مشاركة المتطوعين في فعاليات المركز. وكذلك؛ فإنَّ أنشطة الاستقطاب لها النتيجة نفسها. وعلى الرغم من أهمية النشرات الإخبارية لإبقاء المتطوعين على اطلاع على الأنشطة المتنوعة للمركز؛ إلا إن نشر رسائل إخبارية على فترات متواترة لم يكن لها أثرٌ في جَذْب المسجلين أو المجندين. وكما أشرنا سابقاً في الأدبيات المتعلقة بهذه الدراسة من أن تقديم الحوافز المادية والمعنوية للمتطوعين له آثارٌ متناقضةٌ على مراكز المتطوعين؛ في حين أن النتيجة الوحيدة التي كان لها دلالة إحصائية هي أنَّ تقديم حوافز ملموسة قد يزيد من أعداد المجندين في مراكز التطوع. وباختصارٍ، تشير النتائج إلى أنه يمكننا أن نفهم الخطوط العريضة للعمل التطوعي؛ مثل: العوامل البيئية، بشكلٍ أفضل من فهمنا للعوامل التنظيمية والعوامل المتعَلِّقة ببرنامج المتطوعين.

الخاتمة:

على الرغم من أنَّ مراكز المتطوعين موجودةٌ في أكثر من ٦٠ بلداً، ولها أثرٌ على الآلاف من المنظمات والملايين من الناس؛ إلا إنَّ البحوث ما زالت قليلةً في محاولة فَهْم أدائها. وهذا الفصل يُعَدُّ خطوةً أولى في هذا الاتجاه. واستناداً إلى الأدبيات ذات الصلة؛ فقد قمنا باقتراح نموذجٍ لأداء مركز المتطوعين يتألَّف من العوامل المتعلقة بالبيئة، والتنظيم، وبرنامج المتطوعين. وقمنا بتصوير أداء مراكز التطوع وَفْقاً لمهمتها الأساسية، ومشاركة المتطوعين؛ حيث تَمَّ قياس ذلك من خلال عدد المتطوعين المسجلين للخدمة في مجتمعاتهم المحلية وعدد المجندين في المركز في العام الماضي. وقمنا باختبار النموذج علمياً باستخدام البيانات

من مراكز المتطوعـين من كوريا الجنوبية للعام ٢٠١٠م. وقد أظهرت النتائج الدَّعْم القوي للعلاقات المفترضة، لا سـيما بالنسـبة لـدور العوامل البيئية في مقابـل العوامل التنظيمية أو العوامل المتعَلِّقة ببرنامج التطوع. هذا النموذج، وهذه النتائج يمكنُ أن تسهم في تقدم المجال البحثي في ما يخصُّ أداء مراكز المتطوعين في جميع أنحاء العالم.

هذه الدراسـة تُعَدُّ خطوةً أولى في محاولة فهم أداء مراكز التطوع؛ ونتيجة لذلك؛ فهي تترك أسئلةً مهمة مفتوحة لمزيد من البحث:

الأول: اِعتمدَتْ هذه الدراسـة على مراكـز التطوع في بلدٍ واحدٍ، على الرغم من وجود هـذه المنظمات في جميـع أنحاء العالم. وقد كان القسـم الخاص بأدبيات هذه الدراسـة قد اقترح أن مراكز المتطوعين في كوريا الجنوبية تواجه القضايا والتحديات نفسـها كما هو الحال في البلدان الأخرى؛ ولكن ينبغي أن تتم دراسات مماثلة في بلدان أخرى.

ثانيـاً: هذه الدراسـة تعاملَتْ بشـكلٍ حصري مع مراكز المتطوعين؛ مـما يعني قيامها بدراسـة نوعٍ واحدٍ فقط من المنظمات التي يمكن للمتطوعين المشاركة من خلالها. وهناك حاجـة إلى بحـوث إضافية؛ لتحديد إلى أيِّ مدى يمكن أن تنطبق نتائج هذه الدراسـة على الأنـواع الأخـرى من أنواع المنظـمات التي يمكن للمتطوعين المشـاركة مـن خلالها؛ مثل: المنظمات التقليديـة لتقديم الخدمات القائمة على التطوع بما في ذلك: المكتبات، المدارس، مراكز الترفيه، الجمعيات، التعاونيات.

وأخـيراً؛ هنـاك حاجـةٌ إلى مزيد من البحـوث؛ لدراسـة وفهم الاختلافات بين مشـاركة المتطوعين وتفعيل مشاركة المتطوعين في تقديم الخدمات. وتسجيل وتجنيد الناس للمشاركة في أعمال مراكز التطوع يزيدُ من احتمالية تطوعهم مسـتقبلاً؛ ولكن يجبُ التنبُّه إلى حقيقة أنَّ وجود المتطوعين لا يعني نهاية المهمة؛ إذ إنَّ الجهد المبذول في اسـتقطاب الأعداد الكبيرة من المتطوعين الذين تَمَّ تسـجيلهم أو المجندين حديثاً؛ يجب تسـخيره لوضعهم في المشاريع الخدمية أو الأنشطة ذات العلاقة. ويكمُنُ الهدف من وجود هذه الموارد البشرية القيمة في تحفيزهم؛ للمشاركة في الخدمات وغيرها من المشاريع التي تستفيد منها المجتمعات المحلية، والعملاء، والمنظمات والمتطوعون أنفسـهم. هذا السـؤال مهمٌّ؛ لمواصلة المزيد من البحوث ليس فقط لمراكز المتطوعين؛ ولكن أيضاً لغيرها من المنظمات التي تُعنَى بالعمل التطوعي.

شكر وتقدير:

يتقدم المؤلفون بالشكر للدكتوره كيرستن أ. قرونبيرغ Dr Kirsten A. Gronbjerg لتعليقاتها واقتراحاتها. ونتقدم بالشكر أيضاً لـ سارة زاكوني Sarah Zarcone؛ لمساعدتها في هذه الدراسة. محتويات الفصل هذا هي مسؤولية المؤلفين وحدهم دون غيرهم.

ملاحظات:

١- يقوم المركز الوطني للمتطوعين في كوريا الجنوبية بجَمْع البيانات السنوية من مراكز المتطوعين المحلية عن طريق مَسْح إلكتروني لعام ٢٠١٠م. ويقوم مسؤولون في المركز الوطني للمتطوعين بفحص البيانات؛ للبحث عن الاستجابات غير الموثوقة وتصحيحها عند الضرورة. وقد نَشَرتْ وزارة الإدارة العامة والأمن (٢٠١١م) بعضاً من هذه البيانات في عام ٢٠١١م بعنوان: *State of the Volunteer Centers in 2010*. وفي هذه الدراسة قمنا باستخدام البيانات المنشورة في تقرير ٢٠١١م في حال كانت متاحةً، وفي حال عدم إتاحتها كان اعتمادنا على قاعدة البيانات الإلكترونية.

٢- يستخدم المركز الوطني للمتطوعين في كوريا الجنوبية بوابةً إلكترونيةً للمتطوعين تُسمَّى بوابة ١٣٦٥ التطوعية، وهي عبارة عن قاعدة بيانات شاملة متكاملة تضمُّ بيانات تفعيل العمل التطوعي على الصعيد الوطني والمحلي. ويمنعُ هذا الموقع العَدَّ المزدوج للمتطوعين عن طريق تبادل المعلومات الخاصة بهم. ومع ذلك؛ تتيح بوابة ١٣٦٥ للأشخاص التسجيل لأكثر من مرة واحدة بمعرفات مختلفة. وهذا بحَدِّ ذاته قصور في طريقة عمل هذه البوابة.

٣- في العام ٢٠١٠م، تَمَّ دمجُ ثلاثِ مدن في قاعدة بيانات مراكز التطوع على أنها واحدة. وعلى الرغم من بقاء مراكز المتطوعين منفصلةً؛ إلا إننا استطعنا الحصول على بيانات لبعض المتغيرات. ولثلاثة من المتغيرات (المسجلين، المجندين، الكثافة السكانية)، استخدمنا البيانات من العام ٢٠٠٩م، وقمنا بتقدير ما يقابلها من بيانات للعام ٢٠١٠م. وقد حصلنا على عدد المستفيدين للإعانات في هذه المدن الثلاث؛ من خلال وزارة الصحة والرعاية الاجتماعية في كوريا الجنوبية.

٤- قام المشاركون في الاستطلاع السنوي لمركز المتطوعين بتقدير النسبة المئوية للوقت الذي يُكرِّسُه موظفو المركز للمهام العشر التالية: إيجاد المؤسسات التي تحتاج إلى المتطوعين، تطوير البرامج، تجنيد المتطوعين، تقديم المشورة للمتطوعين، تدريب المتطوعين، استبدال المتطوعين وتخطيط الأنشطة، إيجاد أو تنفيذ الحوافز، تكوين شبكات التواصل، البحث، وأداء "المهام الرسـمية" (المحاسـبة، إنجاز المعاملات الورقية، وهكذا). والمركز الوطني للمتطوعين هو مَنْ يقوم بتحديد هذه المهام؛ وحيث إنَّ "المهام الرسـمية" ذات علاقة مباشرة أو غير مباشرة في إدارة التطوع؛ فقد قمنا بطرح متوسـط النسبة المئوية للوقت الذي يقضيه موظفو المركز في "المهام الرسـمية" من ١٠٠، وبالتالي؛ فإنَّ النسـبة المتبقية تمثل الوقت الذي يقضيه الموظفون في المجالات المتعَلِّقة بإدارة المتطوعين.

٥- المصفوفة الخاصة بالارتباطات ذات المتغيرين متاحةٌ لدى باحثي الدراسة.

٦- يزيـل مركز المتطوعين أسـماء المتوفين من قائمة المسـجلين إذا كان قـد تَـمَّ إبلاغ مركز المتطوعين عن الوفاة. بالإضافة إلى أنَّ مراكز المتطوعين تقوم سـنوياً بإزالة هذه الأسماء عـن طريق التواصـل مع مكتب التعـداد العام للسـكان في كوريا الجنوبيـة. ولكن، لا يمكن حذف المفقودين من قائمة المسجلين. وفي حال كان المسجلون للعمل كمتطوعين لم يشـاركوا في العمل التطوعي لمدة عشر سـنوات؛ فإنَّ بوابـة ١٣٦٥ الإلكترونية تقوم بحذفهم تلقائياً من قائمة المسجلين.



الفصل التاسع

تشاركية الإجراء الإداري

الولايات المتحدة الأمريكية مقابل دول مختارة من الاتحاد الأوروبي

* بلونكا كافاك، وتينا سيفير

المقدمة:

تقليديـــاً، يُعَدُّ الإجراء الإداري في المقام الأول عبارة عــن الطريقة التي من خلالها تقوم الأطراف ذات المصالح المُعترَف بها قانونياً بتأكيد هذه المصالح على المســتوى العملي. وفي هذا الســياق، يمكن اعتبــار الإجــراء الإداري أداةً لضمان الطابع الديمقراطــي للعلاقة بين السلطات ورعاياهم، والسماح للأطراف المعنية بالدفاع عن أنفسهم في حال رفض السلطات الاعتراف ببعض الحقوق أو فرض (الكثير) من الالتزامات من دون وجود مسوغات قانونية. فمــن أجل تجنُّب مثل هــذه الحوادث؛ فإن الأحــزاب - والتي هي في عِــداد المرؤوس في علاقتها مع الســلطات - تتمتعُ بعِدَّة ضمانات إجرائية بالفعل في سياق الإجراء ذاته. ومع ذلك؛ فقد ظهــرت مؤخراً عناصر جديدة في العلاقات الإدارية؛ مثل: تحول صلاحيات دولة ذات سيادة إلى الاتحاد الأوروبي، وتنفيذ خصخصة المهام العامة وإدارتها خارج إطار الإدارة المبــاشرة للدولــة، وتفويض صلاحيات اتخاذ القرارات من البرلمان إلى ســلطات أقل. وهذه العوامل في مجملها تدعو إلى اتخاذ أســاليب جديدة لإدارة الشــأن العام، (Barnes, 2011, p. 339). وفي حين أنَّ الإجراءات الإدارية تُعَدُّ أداةً نموذجيةً، أو طريقةً لتنفيذ السياســات العامــة؛ فإنهــا تحتاج إلى مواكبة مثــل هذه التغيرات؛ إذ يتوجب عــلى الطريقة أن تتلاءم مــع المحتوى الذي تمثله. علاوةً على ذلك؛ فإن الإجراء الإداري هو أداةٌ تُســتخدَم من قِبَل المؤسســات الإدارية؛ لتحقيق مهمة ما، وبناءً عليه؛ فهو عنصر أساسي لتقييم فعالية النظام وتحديــد التحســينات الممكنة. وهكذا قامت المؤسســات الجديدة بتبَنِّــي تنظيم وتنفيذ الإجراءات الإدارية التي تحاول الموازنة بين الحاجة؛ لحماية الحقوق الدستورية للطرفين، مع ضرورة الحفاظ على العقلانية الإدارية. علماً بأنَّ كلاً من القواعد والتنفيذ - هي الأنشــطة

الرئيســية للحوكمة المؤسسية العامة الفعَّالة – تشــكلان أسس المفاهيم المهمة في المجتمع الحديــث، وبصورةٍ رئيســية الحوكمــة والإدارة الجيدة. وهذا الأخير، لا ســيما في ما يخص القانون الوطني العام؛ حيث ينعكسُ في المقام الأول على الحقوق الإجرائية للدفاع (Venice Commission, 2011).[١] ويُعَدُّ وجود لوائح كافية وواضحة الأساس الرئيسي للفعَّالية والتي تكون مســؤولةً في عملية صُنــع القرار الإداري، والتي من جهةٍ، تســعى جاهدةً إلى تعزيز المصلحــة العامة، ومــن ناحيةٍ أخرى تمثِّل أداةً إجرائية لحمايــة حقوق الأطراف في علاقتها مــع الإدارة أو الســلطات؛ لذلــك، فاللوائح لا تُطَبَّق من تلقاء ذاتهــا. مع الأخذ في الاعتبار تعقيد الحياة الاجتماعية الحديثة، وتباين المصالح بين الطرفين؛ فمن الضروري إيجاد قواعد للتعامل مع كلِّ حالة على حدٍّ سواء أو تطبيق هذه القواعد على العموم.

ومن أجل ضمان وجود الحَدِّ الأدنى الموَحَّد من مستوى الحماية لحقوق الطرفين في جميع مجالات الإدارة؛ فإن معظم البلدان قد اعتمد قانون الإجراءات الإدارية (Administrative Procedure Act)؛ إذ إنَّ الغــرض مــن هذا القانون هو التطبيــق الموَحَّد لضمانات قانون الإجــراءات الإدارية في المســائل الإداريــة المختلفة. وهذه القوانين هــي - كقاعدة عامة - عبــارة عن قوانــين وضعية، تكون متطابقــة في مضمونها مع التقاليد الدســتورية الألمانية، والدول الناطقة بالفرنســية، والتي تحَدِّد حقوق وواجبات الأفــراد، خاصةً في علاقاتهم مع الســلطات؛ إذ إنَّ القانــون وحده هــو القادر على التعامل مع التغــيرات المحتملة في هذه العلاقات (مبدأ سيادة القانون، دولة القانون، انظر: Ringeling في الفصل ٣).[٢] وهكذا؛ فإن الإجراء الإداري هو أداةٌ أساســيةٌ لحكم القانــون والديمقراطية، وخاصةً فيما يتعَلَّق بحماية الحقوق الدســتورية للأفراد من احتمال إساءة استخدام السلطة من قِبَل الهيئات الإدارية، (McCubbins *et al.*, 2007, p. 19).

ويقــارنُ هذا الفصل تنظيم المؤسســات بشــكلٍ فردي للإجــراءات الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية، وهو ما يمثل: النظام الأنجلو ساكســوني، وألمانيا، والنمســا، وسلوفينيا؛[٣] باعتبارهم ممثلين للنظام القاري الأوروبي؛ حيث يكمن إســهام هذه الدراسة في افتراض أنَّ اللوائح المعمول بها في الدول المختارة بينها تلاقٍ على الرغم من التقاليد القانونية المختلفة، والمكانة الاقتصادية لكلِّ بلدٍ على حِدَة، في حين أنه من جهة أخرى؛ فإن الاختلافات من شأنها

أن تقلل من معدلات التقارب العالمي. وفي سـياق تعريفهم للتطوير اسـتقى الباحثان من فكرة أنَّ تنظيم الإجراءات الإدارية ينبغي أن تشـجع الانفتاح، وأن مبدأ المسـاءلة، وفعالية الإدارة العامة، يتمُّ تشـجيعهما من خلال تطوير المشاركة في فَهْم الإجراءات الإدارية بشكلٍ أوسـع. وبالتالي؛ فإنَّ هذا الفصل يدعم التركيز على نموذج الدولة القائمة على المشـاركة؛ إذ إنَّ التركيـز في هـذا النموذج على إيجاد تشريع مَرِن مع الأخذ بالمبادئ القانونية الأساسـية كقيمة مركزية. ويُركِّز تحليلُ البيانات في هذه الدراسة على المقارنة بين الإجراءات الإدارية في مؤسسـات مختـارة في البلدان التي تنتمـي إلى النظامين القانونيـين المختلفين: النظام القـارِّي الأوروبي (المسـتمد مـن النظام الألمـاني)، والنظام الأنجلو ساكسـوني (في الولايات المتحدة الأمريكية). وسـؤال البحث لهذه الدراسة هو إلى أيِّ مدًى يجبُ أن تكون السلطة تشـاركيةً؛ من أجل الحفاظ عـلى فعالية وكفاءة الإدارة العامـة؛ إذ إن هذا الفصل يتناول الإطار والاتجاهات التنظيمية المتعَلِّقة بمبدأ المشـاركة كأسـاسٍ للحقوق الدفاعية. وتقدِّم نتائجُ الدراسة مقارنةً بين مؤسسات مختارة في البلدان المعنية، وينتهي الفصل بتقييم لرؤى القانون المنشود.

دور قانون الإجراءات الإدارية، وتنفيذها في إدارة الشؤون العامة:

في ضوء التعقيدات المعيشـية التي نعيشُها الآن: العولمة، الأزمات ذات الصلة بمحدودية الموارد؛ فإنَّ إدارة الشـؤون العامة أصبحت ذات أهمية متزايدة؛ سـواء بشـكلٍ عام أو فيما يتعلـق بالأمـور الإدارية بعيداً عن العلاقـات القانونية الثابتة. كـما أنَّ الحِراَك الاجتماعي المتسـارع يتطلبُ اسـتجابةً تلائم هذا الحِراَك. وهذا يقتضي من أصحاب السُّلطات العامة تبَنِّي منهجٍ استباقي؛ لتوجيه التفاعلات بين مختلف الأطراف بطريقة تؤدي إلى الحَلِّ، وتمنعُ حدوث الصراعات، وبالتالي؛ يتمُّ ضمان الرعاية الشاملة؛ من خلال استخدام السلطة الإجرائية الإدارية أو من خلال الطرق الودية.[٤] وخلال الفترة بين القرنين الثامن عشر والعشرين؛ تحَوَّل القانون العام إلى مُقيِّد للإرادة الذاتية؛ إذ تَمَّ استخدامه بشكلٍ مُسِيء من قِبَل السلطات؛ بما في ذلك الإجراءات الإدارية التي تتمحور حول التدابير الإدارية والارتباط القانوني للفرد تجاه السلطات. وفي هذا السياق، يمثِّل القانون الإداري الإجراء الدستوري الضامن لحقوق الفرد.[٥] ويقوم الإجراء الإداري على أنشطةٍ ذات مسارٍ مُخطَّط ومُنظَّم؛ من أجل الوصول أو الإسهام في

الوصول إلى هدفٍ مُحدَّد؛ مع الأخذ في الاعتبار أنَّ الهدف قد لا يكون واضحاً تماماً عند بداية الإجراء، وهو ما يعني إمكانية انحراف المسار عن الهدف المنشود. ومع ذلك؛ فإنَّ الغرض من الإجراء هو التخفيف من حِدَّة الشكوك حول الهدف؛ باعتبار أن الشك مكونٌ أساسي خلال عملية سَنِّ إجراءات لحل مشكلة ما (انظر: Schmidt-Assmann in Hoffmann-Riem *et al.*, 2008, p. 488). وكون العلاقة الإدارية أحادية الاتجاه بطبيعتها؛ فإنَّ الهدف المنشود من قانون الإجراءات الإدارية هو حماية الطرف الأضعف في هذه العلاقة تجاه الجهة الإدارية أو السلطة من خلال مبدأ الشرعية، والذي يُلْزِمُ السلطات بتطبيق قواعد القانون المعروفة والمُعْلَنَة للجميع. وبالتالي؛ فإنَّ قانون الإجراءات الإدارية يضمنُ القدرة على التنبؤ، ويوفر في الوقت نفسه تنظيماً فعالاً للعلاقات المذكورة أعلاه. وينطبقُ الشيء نفسه على ما يخصُّ التنمية؛ إذ تستند في معظمها على ضرورة تنظيم الإجراءات الإدارية القائمة على الشرعية، والنزاهة، وحقوق الدفاع، وغيرها من القواعد؛ مما يصَعِّب وجود التقاء في التنظيم والمحتوى الخاص بالإجراءات الإدارية، (انظر: Craig, 2005, p. 270; Statskontoret, 2005, p. 73; Rusch, 2009, p. 4; Galleta, 2010). ولكن في معظم الدول القائمة على النظام القَارِّي الأوروبي (المُستَمَدُّ من النظام الألماني)[٦]؛ يتمُّ على الأقل ولو بشكلٍ جزئي تقنينُ الإجراءات الإدارية باستخدام القانون العام؛ بينما يتمُّ تنظيمها في بلدان أخرى باستخدام القوانين الخاصة بقطاعٍ محدد. وفي أحيانٍ كثيرة - أخذاً بتقليد الولايات المتحدة الأمريكية - يتمُّ تحديدُ الإجراءات وغيرها من العلاقات بين الإدارة والأطراف ذات الصِّلة من القطاع الخاص بطريقةٍ موحَّدة، أو على الأقل على أساسٍ من الديمقراطية التشاركية. ومع ذلك، وكما أكد بارنز (Barnes, 2011, p. 338)؛ فإنَّ مثل هذا التمييز التقليدي - نظراً للتداخل الحاصل بين المهام التنظيمية والتنفيذية - أصبح أكثر ضبابيةً؛ سواء على الصعيد الوطني أو المستويات الدولية.[٧] وعلى الرغم من أنَّ هذه العملية ما زالت مستمرةً؛ فإن النظرية تفرق بين مجموعتين من الإجراءات الإدارية (على سبيل المثال: Galligan *et al.*, 1998, pp. 17-26)، والتي من خلالها يتمُّ سَنُّ القوانين الإدارية الفردية والسياسات العامة (القرارات المستندة على السياسة، والتي لها تأثيرٌ عام، والأعمال التنظيمية، ووَضْع القواعد).

من وجهة نظر العلوم السياسية، وخاصةً ما يتعَلَّق بنظرية الولايات المتحدة الأمريكية (على سبيل المثال: Craig, 2005; McCubbins *et al.*, 2007)؛ يتمُّ مراجعة الإجراءات

الإدارية كنتيجة لممارسة الدولة لسلطاتها؛ سواء من حيث اعتماد القواعد العامة على مستوى الدولة، وكذلك من حيث الأعمال الفردية أو الإجراءات الإدارية كمكونات رئيسية من الإصلاحات الإدارية؛ جنباً إلى جنبٍ مع تنظيم السلطة، ونظام الخدمة المدنية، (انظر: Rusch, 2009, p. 4). ومن جهةٍ أخرى؛ بالإضافة إلى علاقات القانون الخاصة؛ فإن العلوم القانونية والإدارية تدرس أيضاً تعريفاً محدداً للعلاقات بين الأطراف؛ من أجل التوفيق بين مصالحهم من الناحية القانونية.[٨] لكن في كلا النظامين، يستندُ النموذج المعاصر إلى الحوكمة الجيدة على ممارسة السلطة؛ من خلال شراكات إستراتيجية في ما يخصُّ الاقتصاد والمجتمع المدني؛ حيث قامت النظرية بوَضْع الخطوط العريضة للحوكمة على أساسٍ قانوني مَرِن قائمٍ على التوافق، وقد تَمَّ تبَنِّيه بالتعاون مع الجهات العامة والخاصة. وبناءً عليه؛ فإنَّ الإصلاحات الديمقراطية تتمُّ من خلال التواصل والانفتاح وليس من خلال ممارسة السلطة من أعلى إلى أسفل، (المزيد في: Schuppert, 2011, pp. 98-287). وفي هذا السياق، يجبُ تطويرُ قانون الإجراءات الإدارية؛ من خلال مبدأ المشاركة، والسماح بإيجاد توافقات في حالِ تعارض المصالح. وتطَوُّر الإدارة العامة إلى إدارة تشاركية جيدة يُعَدُّ أداةً وهدفاً يمكنُ للدولة من خلاله أن تحَوِّل نموذج إدارتها العامة والأسس القانونية القائمة عليه[٩] من مجرد القيام بأعمالِ الإدارة العامة إلى نظامٍ متكاملٍ قائمٍ على الحوكمة والتقدم الاجتماعي، (Eymeri-Douzans and Pierre, 2011, p. 8).

وفي هذا الصَّدَد؛ فقد تطَوَّر قانونُ الإجراءات الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية منذ إطلاقه؛ ليصبح واحداً من آليات الديمقراطية الكبرى التي يمكنُ للأفراد من خلاله حِفْظ حقوقهم وواجباتهم تجاه السلطات؛ لا سيما من خلال ضمان الانفتاح المتزايد للإجراءات الإدارية. وقد شَمِل تطوير قانون الإجراءات الإدارية اعتماد النظام الأساسي بموجب اتفاق الخُطَّة التشريعية الجديد (١٩٣٣)،[١٠] وتَمَّ تبَنِّي القانون في عام ١٩٤٦، والتعديل الذي تَمَّ على قانون حرية المعلومات (١٩٦٦)، والتعديل الذي تَمَّ على قانون الشمس المشرقة المتعَلِّق بالجلسات العامة (١٩٧٦)، والتعديل الذي تَمَّ على القانون خلال فترة تطبيق قانون صياغة القواعد التفاوضية (١٩٩٠)، والتعديل الذي تَمَّ على القانون عند سَنِّ قانون تسوية المنازعات الإدارية (١٩٩١)، (المزيد في: Nylander, 2006, p. 40; National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, 2010). وبالتالي؛ فإنه يتوجب على

كلِّ هيئة إدارية الامتثال لقانون الإجراءات الإدارية في أنشطتها (التحكيم، ووَضْع القواعد)؛ وغالباً ما يُعِدُّ مجلس النواب الأمريكي هذا القانون مرجعاً للقوانين الأخرى. وبالمثل، يحَدِّد القانــون إجراءات المحاكــم الاتحادية الأمريكيــة للمراجعة القضائية المبــاشرة للإجراءات الإدارية التي تقوم بها الــوكالات الفيدرالية المعتمَدَة؛ لذلك، فإن قانون الإجراءات الإدارية له معنًى واسعٌ جداً وتأثيرٌ قوي على النظام العام في الولايات المتحدة الأمريكية (على سبيل المثــال: الضــمان الاجتماعي، أو الحماية البيئيــة؛ لمعرفة المزيد عن هــذا، ومقاصد قانون الإجــراءات الإدرية، انظــر: Nylander, 2006, p. 39).[11] حيث إنَّ هــذا القانون يُميِّز بين إجراءين إداريين مســتقلين، وهما: وَضْع القواعد (الأقســام ٥٥١ - ٩)، والمراجعة القضائية (الأقســام ٧٠١ - ٦). ويكمــن الاختلاف بين الاثنين في عملية تحديــد الحقوق والالتزامات السابقة والمستقبلية، (المزيد في: Lubbers, 2004).

في الدول الأوروبية ذات التوجُّه الألماني، تطَوَّر قانون الإجراءات الإدارية كرَدٍّ فعلٍ على الدولة البوليسية؛ حيث بدأ أولاً من خلال قانون الإجراءات الإدارية الإسباني في العام ١٨٨٩م، وفي وقتٍ لاحــقٍ مع قانون الإجراءات الإدارية في النمســا في العــام ١٩٢٥م، وعلى الرغم من كونها كانت تتمحور حول اتخاذ القرار الفردي؛ إلا إنه في الآونة الأخيرة، هنالك تغييرات في قانون الإجراءات الإدارية والقوانين الخاصة بكلِّ قطاع؛ لا سيما تحت تأثير تطوُّر السوق الداخلية للاتحاد الأوروبي، وبالتالي عكس الاتجاه؛ بمعنى تقييد السلطة المطلقة والسعي إلى تنفيذ السياسات العامة بشكلٍ أســهل. وقد تَمَّ تطبيقُ إجراءاتٍ للتقارب؛ من حيث المبدأ في كلٍّ من ثلاث الدول ذات التوجُّه الألماني التي تَمَّ اختيارها لهذه الدراســة. وهذا يشمل تيســير الشؤون الإدارية، وتيسير تنظيم الإجــراءات الإدارية؛ من أجل الحَدِّ من الأعبــاء الإدارية، وحَلِّ النزاعات خارج نطاق الإجراءات الإدارية؛ فعلى سبيل المثال: من خلال الوساطة بين الأطراف، (Pitschas, 2008b, p. 172)؛ ونَقْل بعض الضمانات الإجرائية العادلة؛ للتعامل مع الأخطاء الإجرائية غير الأساســية كما هو الحال في ألمانيا (Künnecke, 2007, p. 152)، والمراجعة التقنية للتنظيم واستخدام التقنية (الحكومة الإلكترونية)؛ سرعة القيام بالأعمال الإدارية وإنفاذها؛ على سبيل المثال: من خلال إقصاء الاستئناف أو حالات صُنْع القرار أو عن طريق التخَلِّي عن حَقِّ الاستئناف ونحو ذلك، (انظر: Statskontoret, 2005, p. 34)، وفي ما يخص سلوفينيا انظر: كوفاتش (Kovac, 2011, p. pp. 5-40).

ومــن أجل معالجة الانقســام أعــلاه؛ تَمَّ تحديــد القواعــد العامة وإصــدار القرارات الإداريــة الفردية بشــكلٍ حَصْري مع مراعاة الآثــار المترتبة على الأعــمال الإدارية المرتبطة بهــذه القرارات الإدارية – وبشــكلٍ خاص فيما يتعَلَّق بالتنظيم والممارســة على مســتوى الاتحــاد الأوروبي – وقد قــام بارنــز (Barnes, 2011, pp. 4-350) بتمييز ثلاثة أجيال من الإجراءات الإدارية. يشــير الجيــل الأول إلى الإجراءات الفردية، بمــا في ذلك الفصل القائم عــلى تطور مفهوم التنويــر والفصل التقليدي للســلطات منذ القــرن الثامن عشر، والذي (لا يزال) موجوداً في الدول ذات التوجُّه الألماني. ويشمل الجيل الثاني من الإجراءات الإدارية الإجراءات التشريعية على مســتوى الهيئات الإدارية، على المســتوى الوطني، أو على سبيل المثال: الهيئات الأوروبية التنظيمية، ويتزامن مع التطور المؤســسي والشراكة بين القطاعين العــام والخاص؛ ولكن لوحظ أن التحول الأكثر أهميةً يكمن في الجيل الثالث من الإجراءات الإدارية؛ اســتناداً إلى نموذج الحوكمة، تشــتملُ إجراءات الجيل الثالث على إجراءات فردية وتشريعية؛ فضلاً عن المشــاركة الإدارية في عملية وضع السياســات.[١٢] وفي حين أنَّ الجيلين الأول والثــاني موجهان إلى الدفاع؛ يركز الجيل الثالث عــلى الشراكات الإبداعية بين الفئات الاجتماعية، وبالتالي على شرعية أكبر للسياسات العامة أو الإجراءات الإدارية الفردية، ويمثل نظام الاتصال بين الحكام والمحكومين.[١٣]

وبالتالي؛ فإنَّ الإجراءات الإدارية هي بالضرورة عبارة عن مفاضلة بين الفاعلية والمخرجات المقبولــة، (Nehl, 1999, p. 11; Statskontoret, 2005, p. 78). هــذا التصــور المــزدوج للإجراءات الإدارية كأداة لحماية حقوق الأطراف وتحقيق المصالح العامة هو السائد في جميع الأنظمة بغَضِّ النظر عن الإطار القانوني القائمة عليه. ومع ذلك، في بعض الظروف، يتمُّ إعطاء الأولويــة إلى حماية حقوق الطرفين؛ بينما في فــترات أخرى يُعَدُّ قانون الإجراءات الإدارية أداةً لتنفيذ المهام الإدارية أو السياســات العامة؛ إذ يجبُ أن يتَّسِــق الإجراء مع الإطار الموضوعي، (انظر: Statskontoret, 2005, p. 75; Pavcnik, 2009, p. 35). وبالنظر إلى ما ســبق؛ فإنه ليس من المُســتغرَب أن يكــون تنظيم الإجراءات الإدارية أحد أهم الأدوات الرئيســية لتأكيد أهداف الخيار الســياسي الحالي.[١٤] وبناءً على ذلك؛ فإن المجــالات التطبيقية لقانون الإجراءات الإداريــة في تنامٍ بشــكلٍ عملي مــن جميع مقدِّمي الخدمات؛ ســواء كانــوا كيانات حكومية أو خاصة (١٦ قســماً في قانون الولايات المتحدة الأمريكية، و١٠٣ أقســام في القانون الألماني،

و٨٢ قسماً في القانوني النمساوي، و٣٢٥ مادةً في القانون السلوفيني)، وهذا يبدو منطقياً كون مشــاريع التنمية الموجهة للدولة قائمةً على مفهوم الحوكمــة الجيدة؛ والذي أدى إلى التحول التدريجي من المفهوم السلطوي المركزي إلى المفهوم القائم على تقديم الخدمات واللا مركزية، (Hopkins, 2007, p. 713; Schuppert, 2011, p. 289)[١٥] وفي هذا السياق، يجب وَضْع قانون الإجراءات الإدارية من خلال التعاون المشــترك بين جميع الأطراف المعنية، والسماح بالتنسيق في حال وجود مصالح متعارضة مع الكفاءة في اعتماد القرارات، (Heckmann, 2007, p. 39). ومن ناحيةٍ أخرى، هنالك حاجةٌ للتمييز بين عِدَّة مجموعات فردية من الإجراءات أو الشؤون الإدارية، وبالتالي بين درجات مختلفة من التقييد اللازم للسلطة الإدارية.[١٦]

تحليل مقارن لمدى المشــاركة العملية في قانون الإجراءات الإدارية في الدول الأوروبية ذات التوجُّه الألماني، وفي الولايات المتحدة الأمريكية:

وذلك نظراً لأهمية الحقوق الإجرائية الأساســية؛ إذ يُعَدُّ تداخلُ القانون الموضوعي والإجرائي ظاهــرةً جوهريــةً تســتطيعُ من خلاله المؤسســات الإجرائية تحقيقَ مســتوًى مــن الضمانات الدستورية، (Radbruch, 1914). وبالتالي تجاوز قانون الإجراءات الإدارية الألماني القديم القائم عــلى كونه (مجرد) دور إجــرائي ثانوي؛ بغرض القيام بالإجراء أو الوصــول إلى النتيجة المتوقعة، (Hoffmann-Riem *et al.*, 2008, p. 499). من ناحية أخرى، يُعِدُّ القانون (المحكمة) الأنجلو ساكسوني، المبادئ والقواعد الإجرائية (الأساسية أو حتى الدستورية) جزءاً من القانون الطبيعي. وبالتالي؛ فإنَّ المبادئ الإجرائية أُعطِيَتْ أولويةً عليا أو رُتبةً تساوي القانون الموضوعي؛ ذلك كون الإجراء غير العادل ينطوي ضمنياً على اللا شرعية. وهذا ينطبق بشــكلٍ رئيسي في الظروف التي من غير الممكن فيها تحديد الموضوعية القانونية على سبيل المثال؛ بسبب الطابع التقني للمعايير أو الممارسة المتغيرة بشكلٍ أسرع من الإجراءات التنظيمية؛ في حالات كهذه، تصبحُ القواعد الإجرائية الأساســية أكثر أهميــةً، (انظــر: Hoffmann-Riem *et al.*, 2008).[١٧] وقد لوحظ هذا التحول خاصةً في النظام الأنجلو سكســوني؛ بســبب تأثير الســوابق القضائية، وهذا هو السبب في كون الحقــوق المســتمدة من الاتفاقيــة الأوروبية لحقوق الإنســان تُعَدُّ حقوقاً إجرائيــةً في المملكة المتحدة، وحقوق موضوعية في ألمانيا، (انظر: Künnecke,2007, pp. 72-167; Galleta, 2010, pp. 2-32). مشــاركة الطــرف المعنــي - وهو مــا يعني حق الطرف الآخر في أن يتم الاســتماع

لهـم أو مبدأ اسـتمع إلى الطرف الآخـر (Audi alteram partem) - تُعَـدُّ جزءاً من مجموعة المبادئ والقواعد المعنية في الإجراءات الإدارية، على الرغم من تبعية الطرف للهيئة الإدارية، وهو مـا يوفِّر الحَدَّ الأدنى مـن الحماية الإجرائية للطرف مقابل الهيئـة الإدارية، (Nehl, 1999, pp. 70-100; Craig, 2005,p. 272; Androjna and Kersevan, 2006, p. 103). وهـذا يضمـنُ "تكافـؤ الفـرص" والمحاكمة العادلة، وبالتـالي؛ فهو عنصر حيوي لسـيادة القانون، (Pavcnik, 2009, p. 35). بالإضافـة إلى كـون هذا الحق يُعَدُّ حقاً دسـتورياً مسـتمداً مـن مبدأ الحماية المتساوية للحقوق في المجالات الإدارية المختلفة، (انظر: Heckmann, 2007, p. 44). وينطوي مبدأ المشـاركة على تعريـف وتطبيق حقوق الدفاع التي - خاصةً عندمـا يتمُّ رفض طلب أحد الأطـراف أو عندما يتمُّ انتهاك وَضْعِهم القانوني؛ من خلال تجريدهم من أحد حقوقهم أو فرض القيـود عليهم - يمكن تطبيقها عندما يتعَذَّر حماية المصلحة العامة، (لمزيد من التفاصيل، انظر: Statskontoret, 2005, pp. 35-47). وهكذا، قد تُعَدُّ مشاركة الأطراف جزءاً من مبدأ التناسب والمشروعيـة أو سـيادة القانون في أوسـع معانيهـا، (Craig, 2005, p. 272; Androjna and Kersevan, 2006, p. 103; Künnecke, 2007, p. 149). ومـن خـلال إلقـاء نظرة عامة على الأنظمة الفردية (الجدول ١-٩) نكتشف أنه في حين أن جميع الدول نصَّت على حَقِّ التعبير عن النفس في قوانين الإجراءات الإدارية الخاصة بها؛ إلا إنَّ هذا الحق تَمَّت صياغته بشكلٍ مختلف.

الجدول (١-٩)

حق التعبير عن النفس أو مبدأ المشاركة في قانون الإجراءات الإدارية في دول الدراسة

الدولة	حق التعبير عن النفس – المحتوى الأساسي (رقم القسم) / الاستثناءات والموانع	أمثلة إضافية على الأحكام المتعلقة بحقوق الدفاع
الولايات المتحدة الأمريكية	قبل اعتماد إجراء أو قانون إداري، وجميع الأطراف المعنية سواء كانوا جهات أو أفراداً يجبُ أن يُمَنَحُوا الفرصة بالتعبير عن آرائهم؛ من خلال جلسة استماع؛ للتقديم والنظر في جميع الحقائق / الأدلة والحجج بأنَّ وقت الإجراء و المصلحة العامة تسمح بذلك، (554 b، c، 556) / نعم (554).	البحث والوصول إلى المعلومات العامة (٥٥٢)، تمثيل الأطراف (552a / h، 701b)، بيانات الأطراف والممثلين (554c، d)، المشاركة في وضع القواعد (٥٥٣)، الحقُّ في إعادة النظر (٧٠٢)، حضور الجلسات (554d)، الحق في إعطاء بيان (556e)، الغاية (٥٥٧)، تعليمات حول سُبُل الحقوق القانونية كجزءٍ من القانون الإداري (557b)، مشاركة الأطراف (557c)، وما إلى ذلك.

الدولة	حق التعبير عن النفس – المحتوى الأساسي (رقم القسم) / الاستثناءات والموانع	أمثلة إضافية على الأحكام المتعلقة بحقوق الدفاع
ألمانيا	قبل صدور القانون الإداري؛ وقبل العمل بهذا القانون (١١-١٣)، يجبُ أن تُتاح الفرصة للأطراف المعنية بتقديم الطعون المرتبطة بحقائق ذات صلة (٢٨، ٦٦)؛ يجوز للطرف حضور جلسة استماع / نعم (٢٨)، الاستثناءات، ويتمُّ تمديدها من خلال التعديلات.	سماع المشاركين (١١/٠٩)، الحياد (٢٠)، فحص الملفات (٢٦، ٢٩)، الغاية، المعلومات المتاحة حول الحلول الممكنة (٣٩، ٤١ و ٦٩)
النمسا	الغرض من إجراءات التحقيق هو التأكد من مصداقية الحقائق؛ ولتمكين الأطراف للمطالبة بحقوقهم ومصالحهم القانونية (٣٧) / نعم (44B)	الحياد (٧)، وجود الممثلين (١٠ و ١١)، تعليمات بشأن الحلول القانونية (13A)، فحص الملفات، أيضاً لمكفوفي البصر (17، 17A)، الخدمة (22)، استخدام اللغة، والترجمة (39A)، الغاية، والتعليمات كجزء من القانون الإداري (58، 60، 61، 61A)، الاستئناف (63، ...)
سلوفينيا	قبل أن يتمَّ التوصل إلى قرارٍ، يجب أن تُعطَى الأطراف إمكانية التعبير عن النفس حول كلِّ الحقائق والظروف المحيطة بالقرار، والتي لها تأثير على الحقوق؛ فضلاً عن إمكانية الطعن في القرار (٧، ٩). قد يحضر الأطراف جلسة الاستماع/ التمحيص / نعم (١٠٥، ١٤٤، ٢٣٥، و٢٦٣)	استخدام اللغة (٦٢)، البيانات المكتوبة للأطراف والممثلين (١٨٨)، فحص الملفات (٨٢)، إعادة حالة سابقة (١٠٣)، المشاركة في الجلسات (٤٣)، الغاية، تعليمات بشأن سُبُل الحلول كجزء من القرار (٢١٠، ٢١٤، ٢١٥)، إمكانية التعبير عن النفس حول التعديلات (٢١٩-٢١،٢٢٣)، الحق في الطعن في حالة الصمت الإداري (٢٢٢)، وما إلى ذلك

Source: Administrative Procecedure Acts of selected states

في الولايــات المتحــدة الأمريكية؛ الغــرض من الإجراء الإداري قبــل كلِّ شيء هو حماية المصلحــة القانونية لجميع الأفراد المعنيين أو الأطــراف الذين مُنِحُوا الفرصة للنظر وتقديم الحقائق، والأدلة، والحجج، والتسويات، وهكذا، فيما يتعَلَّق بالمصلحة العامة. وبالتالي؛ فإنَّ مبدأ المشــاركة يمكنُ اعتباره مبدأً ينطبقُ على الإجراءات والســلطات المختلفة، ويقوم على حَــقِّ المشــاركة العامة في وَضْع القواعد (المادة ٥٥٣ من قانــون الإجراءات الإدارية)؛ حيث يقوم قانون الإجراءات الإدارية بتحديد إجراء جلســة استماع معقدة نوعاً ما تتمحور حول مصلحة قانونية للأطراف والمشــاركين الآخرين؛ بحيث يمكنهم التعبير عن أنفسهم (الأقسام

٥٥٤، ٥٥٤ب، و٥٥٦ج مـن قانون الإجراءات الإدارية)[١٨] ويُعَدُّ هذا الحقُّ مشـابهاً للمعمول به في الدول ذات التوجُّه الألماني؛ من حيث السـماح لجميع الأطراف بالتعبير عن أنفسـهم وتقديـم الأدلة؛ إلا إنـه يُطبَّق صراحةً في جميـع المراحل والإجـراءات أو الأعمال الإدارية المختلفة. وبشـكلٍ أشمل؛ فإنَّ عامة الشـعب في الولايات المتحدة الأمريكية لهم الحقُّ في تقديم الاقتراحات، والملاحظات، والحجج بشأن مشروع قانون تقوم الحكومة الأمريكية بنشره في السجل الفيدرالي ويكون محميًّا قضائيًّا. في القانون الإداري في الدول الأوروبية المختارة - سواء كان ذلك من الناحية النظرية، أو الممارسة، أو السوابق القضائية – فإن مبدأ المشاركة أو حقـوق الدفاع صريحٌ كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، على الرغم من كونه قائمـاً على أسـس مختلفة من حيث المبدأ البحثي. وتُبَيِّن المقارنـة أعلاه بوضوح أنَّ بداهة افتراض ضرورة الإجراء البحثي (مبدأ الحقيقة المادية، والتقييم المجاني للأدلة، والالتزام بقول الحقيقة) عفا عليه الزمن؛ فوَفْقاً لقانون الإجراءات الإدارية السلوفيني، يكون إنشاء وإثبات الوقائع ذات الصلة أمراً إلزامياً؛ إذ إنَّ الغرض من الإجراء التفسـيري الخاص - بالإضافة إلى البحـث عن الحقيقة - فرض حـق الأطراف المعنية بالتعبير.[١٩] عـلى الرغم من ذلك؛ فنحن بحاجةٍ إلى التفريق بين هذين المفهومين؛ لكون الحق في التعبير عن النفس يمكن أن يُمارَس بطريقـة مختلفة أيضاً، ووَفْقـاً لقانون الإجراءات الإدارية الألماني للعـام ١٩٧٦م؛ فإنَّ مبدأ البحث عن الحقيقة يُعَدُّ مقيداً أيضاً؛ حتى في الإجراءات الإدارية التي تتمتع بالصفة نفسها. ومن جانبٍ آخر؛ فإن القانون يعملُ على تعزيز اختصار الإجراءات الإدارية في الوقت الذي يتوسـع في إعطاء الصلاحيـات للمحاكم؛ لتصحيح الانتهاكات المحتملة للحقوق الأساسـية، (Künnecke, 2007, pp. 149-156). والقليـل من الدول تقومُ بتحديد المبادئ الأساسـية في مقدمـة قانون الإجـراءات الإدارية الخاص بها (على سـبيل المثال: جنبـاً إلى جنب مع القواعد في الأقسام ٩-٢٩ من قانون الإجراءات الإدارية الألماني، وتسعة في المادتين ٦-١٤ من قانـون الإجراءات الإدارية السـلوفيني). ومع ذلك، حتى في حـالِ عدم وجود فصل خاص بالمبادئ الأساسـية في قانون الإجراءات الإدارية؛ فهنالك احتمالية لوجود تعريف عام حول التوجُّه الذي قام على أساسـه هذا القانون (على سـبيل المثال: قانـون الإجراءات الإدارية النمسـاوي في ما يخص الحق بالتعبير عن النفس في القسـم ٣٧ تحـت إجراءات التحقيق، وحقوق إضافية للدفاع في أقسام ١٣أ، ١٧ ذات العلاقة). لهذا يمكن أن نخْلُصَ إلى أنَّ قانون

الإجراءات الإدارية يجبُ أن يقدم الضمانات للهيئة الإدارية بأن يتم إعطاء الأطراف المعنِيَّة الفرصــة بــأن تدلي ببيانٍ حين صدور قانون إداري (أي: إنــه ليس هناك تصادم بين مصالح الأطراف المعنية والمصلحة العامة). وفي حال ثبوت العكس؛ فإنه يتم منع مثل هذا الإجراء ويجوز اســتبعاد جلسات الاســتماع في حال ثبوت أنَّ هذا من شأنه أن يهدد وبشكلٍ جِدِّي المصلحــة العامة.[٢٠] وهذا يعني أنــه يتوَجَّب على أي قانون إجراءات إداري أن يســعى إلى الحوكمة بشــكلٍ أكبر من الحكومة (أي: الإدارة) وممارســة السلطة التنفيذية بغَضِّ النظر عــن احتياجات المصلحة العامة. **وخلاصة القول:** يمكن القول بأنَّ وجود مجموعة أوســع من حقوق الدفاع يضمنُ درجةً عاليةً من الديمقراطية التي بدورها يجب أن تكون متوازنة مع فاعلية الإجراءات؛ إذ إنَّ حدوث أي انحراف عن هذا المسار، يمكن أن يؤدي إلى حدوث نتائج عكسية تقود الأطراف (الرئيسية) إلى فَرْض حقوقهم في مرحلة لاحقة.

النتائج الرئيسية: التقارب الدولي والتطور المستقبلي للقانون

على مدى السنوات الماضية، يسعى تنظيم الإجراءات الإدارية في أوروبا إلى ضمان وجود إدارة عامــة فعَّالــة وجيدة؛ تتمثل مهمتها في الإســهام بفعالية في بنــاء الرخاء الاجتماعي. وينبغي أنْ تســعى الإدارة العامة أولاً إلى تحســين (الحَدّ مــن) الحاجة إلى وجود تدخُّلات ســلطوية على مستوى وَضْع القواعد. أمَّا في ما يخص المستوى التنفيذي؛ فإنَّ مهمة الإدارة العامــة أن تقَدِّم، ســواء في الحالات الفرديــة وفي مجمل اختصاصاتهــا، التوازن بين حقوق كلِّ طــرف على حــدة، وحماية فاعلة للمصلحــة العامة، (انظــر: Statskontoret, 2005, p. 77). وذلــك لكون العديد مــن القضايا المعروضة على المحاكــم - خصوصاً في الولايات المتحدة الأمريكية - تؤكِّد الحاجة إلى العمل على تنظيم الإجراءات الإدارية. ونظراً لطبيعة القانــون العام؛ فإنَّ الســوابق القضائية تؤكد، وتصَحِّح، وتصَمِّم، وتعَــدِّل القواعد واللوائح بمــا فيها قانون الإجــراءات الإدارية.[٢١] وهذا يؤكــد الفرضية القائلة بأنــه: على الرغم من وجــود تنظيمات أساســية مختلفة من الإجراءات الإدارية في الــدول المختارة (اعتماداً على أنظمــة اجتماعية مختلفــة)، إلا إن تلاقي هذه الأنظمة واضح. ونتيجــةً لذلك؛ فكلُّ كيانٍ ذي سُــلطَة يجبُ أن ينخرط في تعاون مشــترك فعَّال مع الأطراف الاجتماعية ذات العلاقة. ولكن بالرغم من وجود الأســس المشــتركة؛ إلا إنَّ عملية تطوير قانــون الإجراءات الإدارية

تختلفُ من بلدٍ إلى بلد في الاتحاد الأوروبي وحتى بين دول المجموعة ذاتها؛ على سبيل المثال: بين ألمانيا والنمسا من جهة، وسلوفينيا من جهة أخرى. وعلى هذا فالأخيرة، لم تكن نِتَاج التقاليد الألمانية فقط؛ ولكن لها بعض الخصائص الناتجة عن ماضيها الاشتراكي وحاضرها المتمثل في الإطار المبني ما بعد الاشتراكية؛ بالإضافة إلى انضمام الدولة إلى الاتحاد الأوروبي. ولمثل هذا السبب؛ فإن السوابق القضائية أكثر أهمية لحماية حقوق الأطراف والمصلحة العامة على حدٍّ سواء كما هو الحال في ما يخصُّ السابقة القضائية للمجلس الأوروبي والاتحاد الأوروبي، والذي أسهم في التقارب المستمر لتطوير القانون الإداري في التشريعات الوطنية.[٢٢] بالإضافة إلى ذلك؛ فإنَّ القانون الإجرائي الوطني في دول الاتحاد الأوروبي، كما هو الحال مع القانون الموضوعي، يجبُ أن يكون متجانساً (إن لم يكن موحداً) إذا أردنا تطبيق القانون المجتمعي بفعالية وفي جميع الدول الأعضاء.

المبدأ القائم على أنَّ المُشرِّع هو مَنْ يقوم بإنشاء الهيئات الإدارية، ويعرف حدود اختصاصاتها؛ يجب أن يُنظَر إليه على أنه قاعدةٌ أساسيةٌ؛ من حيث الفصل بين السلطات. لذلك؛ غالباً ما يتبَنَّى المشرِّعون قوانين مفصلةً (جداً) للهيئات الإدارية؛ من أجل الحيلولة دون حصول هذه المؤسسات على سلطة مطلقة؛ حيث يُعَدُّ مبدأ إيجاد التوازنات ذا أهميةٍ قصوى. وفيما يتعَلَّق بالجوانب الأخرى، يجب أن تكون الإجراءات الإدارية مبَسَّطةً بحيث تكون المصلحة العامة محمِيَّةً على أرض الواقع، وبما يتفق مع عمل القطاعات المحَدَّدة بشكلٍ قابلٍ للتطبيق. يُعَد هذا الأمر نهجاً تقليدياً في الولايات المتحدة الأمريكية؛ حيث يتمُّ تعريف الإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية (المزيد في: Fox, 2000; Giangrande, 2004)؛ حيث يتمُّ عقد جلسات استماع لأيِّ إجراء رسمي (والشيء نفسه ينطبقُ على المراجعة القضائية الرسمية). وكذلك؛ فإنَّ الإجراءات غير الرسمية تؤكد جميع الحقوق السالفة الذكر في مشاركة العامة في وَضْع القواعد. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ الإجراءات الإدارية الناتجة عن تقييد السلطة هي مجرد نتائج عملية؛ من أجل تحقيق الفعالية للسياسات العامة، وحماية الحقوق الديمقراطية للأطراف المعنِيَّة. في حين أنَّ التنظيمات الخاصة بقطاعات محدَّدَة ينبغي أن تحَدِّد أهداف السياسة العامة في هذا القطاع، ويجبُ أن يسعى التنظيم الإجرائي إلى تحقيق هذه الأهداف؛ من أجل تحقيق النتائج المرجوة. وهذا لا يعني تهميش أو تحييد جوانب العدالة الإجرائية، والدقة، والشرعية الرسمية. وعلى

النقيض من ذلك؛ فإنَّ القواعد الإجرائية - مع الأخذ بالضمانات الأساسية؛ مثل: مشاركة الأطراف المعنية - يجب أن ترتقي إلى مستوى النتائج؛ بحيث يتمُّ طمس الحدود بين القانون الموضوعي والقانون الإجرائي؛ من أجل تحقيق هدفٍ مشترك؛ لهذا فإن التنظيم الحديث يجب أن يسعى إلى القضاء على التقليد في الناحية الإجرائية؛ حتى في الدول ذات التوجُّه الألماني التي تعتمد على التعريف التقليدي للقانون، (انظر: Galligan *et al*., 1998, p. 775 343; Schuppert, 2000, p.)؛ بالإضافة إلى اعتماد القرار الرسمي الفردي، مع إمكانية حَلِّ المسائل الإدارية بالاتفاق. وفي الوقت نفسه، يجب أن يغطي القانون الإجرائي الأحداث والقرارات المستجَدَّة؛ مثل: التخطيط الإداري، واعتماد القوانين العامة لممارسة السلطة العامة.

الخاتمة:

تحليل المؤسسات المنصوص عليها في تنظيم الولايات المتحدة الأمريكية، والدول ذات التوجُّه الألماني المختارة: (ألمانيا، والنمسا، وسلوفينيا)؛ يكشفُ لنا أنَّ التنظيم يُعَدُّ عاملاً مهماً في كفاءة عملية صُنع القرار، وتنمية الثقافة القانونية في العلاقات الإدارية. وعند مقارنتها مع اللوائح في الدول ذات التوجُّه الألماني؛ فإنَّ قانون الإجراءات الإدارية الخاص بالولايات المتحدة الأمريكية يركز على حماية الأطراف المعنِيَّة، وعلى تقييد احتمالات استغلال السلطة التنفيذية (أيضاً في العلاقات مع السلطة التشريعية)، في حين أنَّ قانون الإجراءات الإدارية في الدول الأوروبية المختارة مُوجَّهٌ نحو تطبيق فعَّال للسياسات العامة وحماية المصلحة العامة. ومع ذلك؛ فإن العقود الماضية شهِدَت تقارباً وتأثيراً متبادلاً بين كلا النظامين. وعند مقارنة الأنظمة المذكورة أعلاه بعضها مع بعض؛ يتبَيَّن لنا أن حقوق الدفاع تُعَدُّ قيمةً مشتركةً في الإجراءات الإدارية في ألمانيا والدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، والتي تتشارك أيضاً في الرغبة في إجراءات ديمقراطية فعَّالة. ومع ذلك، يمكن القولُ بأنه لا تزال هنالك خلافات بين البلدان المختلفة، ناتجة عن التقاليد القانونية ومستويات الديمقراطية المختلفة. وفي هذا الصدد؛ فإنَّ قانون الإجراءات الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية ينَظِّم مبدأ المشاركة أو الحق في الدفاع في العلاقات بين الهيئات الإدارية والأطراف المعنِيَّة بشكلٍ مستمر. أما في ما يخص المستقبل؛ فإن وجود علاقة شاملة بين الهيئات الإدارية

التنفيذية والأطراف المعنية يدعو إلى تنظيم إجرائي يتجاوز الانقســام التقليدي بين القوانين الإدارية الراسخة والمجَرَّدة. ويجب تبَنِّي هذه المبادئ العامة نفسها، وبشكلٍ خاص المشاركة (التعاون، والدعاية، والشــفافية)، عند اعتماد الإجــراءات الإدارية العامة والفردية على حَدٍّ ســواء. ويُعَدُّ الإجراء الإداري التقليدي باعتباره خطَّ دفاعٍ لعدم إســاءة اســتخدام السلطة بجانــب واحد فقط من احتياجات المجتمــع. لذلك، ومن أجل تبَنِّي القرار الأمثل (كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية منذ عقود) يجب أن يُؤخَذ بالحسبان الجانب الاقتصادي والاجتماعي المعَقَّد. لذلك؛ فإن أفضل سلاح ضد إساءة استخدام السلطة التقديرية في ظل وجود هذا التعقيد يكمن في إحياء الثقافة القائمة على المشاركة.

ملاحظات:

١- في ما يخصُّ الحوكمة والإدارة الجيدة، تهدف الأنشطة الإدارية وتنظيمها قانونياً إلى حَلِّ النزاعات بين العامة والمصالح الخاصة، مع التركيز على تقييد الســلطة المطلقة، وتشجيع كفاءة السياسات العامة. وبمثل هذا الأسلوب فقط يمكن القول بأن السلطة ديمقراطية، قانونية، وشرعية؛ لذلك يمكن فهم الحوكمة على أنها نشاط حكومي بما فيها من عمليات إدارية وشــبكات اجتماعيــة، في مقابل الســلطة الهرمية الاحتكارية التــي تحتفظ بها إدارة الدولة الأساســية، (انظــر: Bevir, 2011). لذلك؛ فــإنَّ الإدارة الجيدة باعتبارها "بيروقراطيــة تعمل بشــكلٍ جيد" هي الوحيدة التي لديها القــدرة على دعم الحكومة وشركائها؛ لتوجيه المجتمع والاقتصاد نحو أهداف جماعية، العمل بالديمقراطية، متابعة سيادة القانون والمساءلة، وعدم وجود الفساد.

٢- في مــا يخــص النظريــة الألمانيــة حول ســيادة القانــون؛ انظــر: كونيــك (Künnecke, 2007, p. 23)؛ حيــث يؤكــد المؤلــف أن دولــة القانــون هــي أكــثر مــن مبــدأ ســيادة القانــون الســائد في النظــم الأنجلــو سكســونية. ودولــة القانــون تعنــي القضــاء عــلى الســلطة التعســفية، وهــو مــا تتمحــور حولــه الدولــة الديمقراطيــة. وقد أســهم هذا بشكلٍ كبير في فكرة أنَّ القانون الإداري وُضِعَ بشكلٍ مستقل عن القانون الدستوري؛ وذلك لفشل النظام السياسي والدستوري في تلبية احتياجات المجتمع في مرحلة ما بعد الثورة في ألمانيا بعد العام ١٨٥٠م. ولذلك؛ من أجل تنفيذ مفهوم سيادة القانون؛

فإن اتباع نهج قانوني (على سبيل المثال: النص الدستوري حول استقلال القضاة) لا يكفي، ومن الضروري الدراسة والتصرف حسب الاقتضاء في تنفيذ القواعد القانونية على أرض الواقع (من أجل منع؛ على سبيل المثال: أن يؤدي استقلال القضاة إلى تفسيرات تعسُّفية فردية). وبناءً على ذلك؛ فإن الفَهْم الألماني لمبدأ سيادة القانون يرتبط بشكلٍ وثيقٍ بمبدأ فصل السلطة وتقييد الإدارة بالقانون بشكلٍ أكبر من وجهة النظر الأمريكي، (Pavcnik, 2009, p. 33, comparing Herzog in Maunz and Dürig, 1994, pp. 257-69, 1994, and the US aspect in Raz, 1986).

٣- قبل انضمامها إلى يوغوسلافيا في العام ١٩٤٥، كانت سلوفينيا تُدَار من قِبَل وحدات إدارية أصغر ضمن تشكيلات الدولة الكبيرة في هابسبورغ والملكيات النمساوية المجرية منذ القرن الخامس عشر. وبعد الاستقلال في عام ١٩٩١م، واصلت الجهات التنظيمية الجديدة التقيُّد بالنموذج الألماني في الدستور وغيره من القوانين العامة والإصلاحات. وعلى الرغم من النظام الاشْتراكي المُطبَّق سابقاً في يوغوسلافيا؛ فإن النظام القضائي السلوفيني يُظْهِر هيمنةً تقليديةً للتأثير النمساوي-الألماني، خاصةً إذا ما قورنت مع بقية دول وسط وشرق أوروبا، (Wright, 1997, p. 11). التأثير النمساوي على قانون الإجراءات الإدارية واضحٌ بالفعل في يوغوسلافيا، (Heckmann, 2007, p. 289).

٤- فيما يتعلَّق بتداخل الإجراءات السلطوية وغير السلطوية؛ فإنَّ النظريات الألمانية والنمساوية الكلاسيكية تَمَيِّز بين إدارة التدخل وإدارة الخدمات. ومع ذلك، لا يمكن الفصل بشكلٍ كاملٍ بين الإجراءات السلطوية وغير السلطوية؛ لكون إدارة الدولة تشملُ ممارسة سلطة الدولة والأداء المهني للأنشطة بشكلٍ غير سلطوي، (Adamovich and Funk, 1987, pp. 55-143). والعديد من الأنشطة الإدارية يتمُّ تنفيذها بين النطاقين السلطوي وغير السلطوي؛ فعلى سبيل المثال: يتم اعتماد القوانين رسمياً بممارسة السلطة من قِبَل البرلمان، ولكن السلطة الفعلية هي في يد الإدارة التي تُعِدُّ أُسسَ ومشاريع القوانين. وبالمثل، على الرغم من كون الإدارة تنهي الاتفاقيات؛ إلا إن ما تقوم به من إجراءات في ما يخص الطرف الآخر يُعَدُّ سلطوياً؛ ذلك كونها تتبَنَّى عادةً صيغة "خذه أو اتركه" في ما يخص الاتفاق.

٥- انظر: كونيك (Künnecke, 2007, p. 8)، الذي يصف القانون الإداري باسم "القانون الدستوري على أرض الواقع" أو "تجسيد القانون الدستوري"، انظر: زيلر (Ziller, 2005, p. 261) وهيكمان (Heckmann, 2007, p. 39) الذي ينظر إلى قانون الإجراءات الإدارية على أنه دستور إداري.

٦- للمزيد حول الأنظمة الألمانية والبريطانية، انظر: كونيك (Künnecke, 2007) بشأن الإجراءات الفردية والمراجعة القضائية (انظر: Schuppert, 2000; Hoffmann-Riem *et al*., 2008). بالنسبة للبلدان الأخرى، انظر: زيلر (Ziller, 2005) وروش (Rusch, 2009). لعينة مختارة من الإجراءات الإدارية (على سبيل المثال: إصدار التراخيص لمقَدِّمي الخدمة، الرقابة البيئية والتفتيش الصحي) والاستخدام الوطني لقانون الإجراءات الإدارية؛ على سبيل المثال: في بولندا أو هنغاريا، انظر: جاليجان وآخرون (Galligan *et al*., 1998). النظرية الألمانية الحديثة (على سبيل المثال: Hoffmann-Riem *et al*, 2008) تشير إلى فَهْم أوسع للإجراءات الإدارية بما في ذلك الأعمال الإدارية الفردية وتصميم الأنظمة التي ستصدر من قِبَل الحكومة. ومع ذلك؛ فإن الفهم التقليدي للإجراءات الإدارية أضيق ويشير فقط إلى مسائل إدارية فردية محددة.

٧- أحد القرارات النادرة للمجلس الأوروبي، والذي أشار بشكلٍ مُحَدَّدٍ إلى المسائل الإدارية الفردية هو القرار (٧٧) ٣١ الخاص بحماية الأفراد في الإجراءات الإدارية الرسمية Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities (Council of Europe, Committee of Ministers, 1977). والمزيد من الوثائق الأخيرة تشير إلى اعتماد القواعد العامة والفردية، على سبيل المثال: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المادة ٦ الحصول على محاكمة عادلة) (Council of Europe, 1950)؛ فضلاً عن السجل رقم ٧ (٢٠٠٧) حول الإدارة الجيدة، والسجل رقم ٦ (٢٠٠٤) والسجل رقم ٢٠ (٢٠٠٤) حول تحسين الحلول المحلية والمراجعة القضائية للأعمال الإدارية، والسجل رقم ٣ (٢٠١٠) حول الحلول الفعَّالة للطول المفرط للإجراءات (Council of Europe, Committee of Ministers, 2004a, 2004b, 2007, 2010). وعلى الرغم من أنَّ هذه القوانين حدَّدَت الطرف المعني؛ إلا إنَّ التقييم متروك للطبيعة القانونية الحقيقية للقانون، وهو ما قد يكون

غير مصنف من ضمن التشريعات الوطنية. وعند تحديد المسائل الإدارية على مستوى الاتحاد الأوروبي، هنالك أهمية خاصة؛ للحكم الصادر في العام ١٩٩٠م عن محكمة العدل الأوروبية حول تحديد وصف المسائل العامة، (Cananea, 2003, p. 568; Schwarze, 2004, p. 86; Statskontoret, 2005, pp. 10, 72-6). وهــذه التوجُّهات موجودة إلى حَدٍّ ما، وبطريقة تسـمحُ بمزيدٍ من التقارب والتنمية في الاتجاه نفسـه مسـتقبلاً، على الرغم من التاريخ الخاص بكلِّ بلد، والوَضْع الاقتصادي، والاحتياجات.

٨- وَفْقــاً لكونيــك (Künnecke, 2007, pp. 3, 22)؛ فإنه في الدول ذات التوجُّه الألماني، يُعَدُّ القانون مجالاً علمياً منفصلاً؛ خلافاً للنظرية الأنجلو سكسونية، والتي تعَلِّق أهميةً خاصةً عـلى الفصل بـين القانون العام والخاص. وهذا الفصل يسـهم في إيجـاد نظام مختلف مـن المراجعة القضائيـة لمشروعية القوانين الإدارية؛ إذ إنه في بعـض البلدان، تتمُّ عملية المراجعـة القضائية من قِبَـل المحاكم العامة في حين إنه في الدول الأوروبية (على سـبيل المثال: فرنسا، السويد، إيطاليا، ألمانيا)، تتمُّ المراجعة من قِبَل المحاكم الإدارية المتخصصة، (Ziller, 2005, p. 365).

٩- المادة ٤١ من ميثاق الحقوق الأساسـية للاتحاد الأوروبي (European Union, 2000). الأهم هو الميثاق الأوروبي للسلوك الإداري الجيد المُعتَمَد من قِبَل ديوان المظالم الأوروبي في العام ٢٠٠١م، والمعدل في عام ٢٠٠٥م، (European Ombudsman, 2001).

١٠- عـلى النقيـض من النظـام القانـوني الأوروبي، بدأت الأنشـطة الإداريـة في الولايات المتحدة الأمريكية تكتسـبُ أهميةً في أوائل العـام ١٩٣٣م عندما قام الرئيس روزفلت وكونغـرس الولايـات المتحـدة الأمريكية بسَـنِّ عـدة قوانين فيـما يُسـمَّى بالخُطَّة التشريعيـة الجديدة، والتي قامت بإنشـاء وكالات اتحادية جديـدة؛ للعمل ككيانات تنظيميـة إداريـة؛ الغـرض منهـا تجنيب البـلاد المصاعـب الاجتماعيـة والاقتصادية والكسـاد الاقتصـادي لفـترة مـا بعـد الحرب. ومـع ذلـك؛ زادت حِـدَّة القلق لدى كونغـرس الولايات المتحدة الأمريكية إزاء توسُّـع نفوذ هذه الـوكالات الاتحادية؛ مما أدى إلى صـدور قانـون الإجراءات الإدارية لتنظيم وتوحيد الإجـراءات الاتحادية. وقد قاد هذا إلى العديد من الدراسـات والمناقشـات؛ نظراً للبيئة السياسـية المثيرة للجدل التـي وُلِد من خلالهـا قانون الإجراءات الإدارية. في العـام ١٩٣٩م، طلب روزفلت من

النائب العام ميرفي تشـكيلَ لجنةٍ؛ للتحقيق في الممارسـات والإجـراءات المعمول بها في القانـون الإداري الأمريكي، واقتراح التحسـينات مع إعادة صياغة الإجـراءات الإدارية. وقد ركز التحقيق على القضايا الثلاث التالية: **(١)** السـلطة الإدارية للفَصْل في الحالات الفردية، **(٢)** السـلطة التشريعيـة في الحكم والتنظيم، **(٣)** نطـاق مراجعة الإجراءات الإدارية من قِبَل المحاكم. وتُعَدُّ سلسلة النماذج المستَخدَمة في الإجراءات الإدارية بداية تكوين قانون الإجراءات الإدارية.

١١- عـلى الرغم من وجود بعض التعليقـات حول أوجه القصور في قانون الإجراءات الإدارية؛ على سـبيل المثال: عدم وجود مبادئ توجيهية؛ للفَصْل بشـكلٍ غير رسـمي، وقد أشـاد العديدُ من المراقبين الآخرين بالسَّعي من أجل الانفتاح والمشاركةً؛ فعلى سبيل المثال: تُعَدُّ الملاحظات والتعليقات أحد أهم "الاختراعات" على المستوى الحكومي (Lubbers, 2004).

١٢- على سبيل المثال: جَمْع المعلومات أو تقييم الأثر البيئي، انظر: ألمانيا والاتحاد الأوروبي، (Pitschas, 2008b, p. 95).

١٣- يُعَـدُّ مفهـوم الشرعية مهماً للغاية في نظرية الحوكمة؛ وذلـك لكون قانون الإجراءات الإداريـة يهدف إلى تقديم دليل على الشرعيـة، (Considine and Afzal, 2011, pp. 374, 380). في سياق الحوكمة والإدارة الجيدة؛ فإنَّ المهمة المنوطة بالهيئات الإدارية في ما يخص الإجراءات الإدارية هي ليسـت ضمان تحقيق العدل فقط، (خصوصاً مشاركة الأطراف المعنِيَّة وعدم التحيز)؛ ولكن أيضاً التوزيع العادل للمنافع العامة، والشـفافية، والمساءلة، والترشـيد، وتأثير الشبكات، (Craig, 2005, p. 271). وقبل كلِّ شيء، يجب أن تكـون الإدارة مبنيةً عـلى مبدأ احترام كرامة الإنسـان، (Harlow and Rawlings, 1997, p. 497; Nehl, 1999, p. 166)؛ فعـلى سـبيل المثـال: هذه القيمة الأساسـية (والتي تسـتندُ عليها الديمقراطية الغربية) مدرجة في القانون الأسـاسي الألماني في المادة (١): كرامة الإنسـان يجبُ أن تكون مصونةً لا تُمس، احترامها وحمايتها يجب أن يكون من واجبات كلِّ سلطات الدولة.

١٤- انظر: ماكبينز وآخرون (McCubbins *et al.*, 2007, pp. 3-16)؛ إذ يؤكدان أنَّ الغرض مـن قانـون الإجراءات الإداريـة في الولايات المتحدة الأمريكية هـو **(١)** ضمان "نزاهة العمليـة الإدارية" (Craig, 2005, p. 270) **(٢)** تفعيل السياسـات المُعلَنة للكونغرس؛ انظر أيضاً: لوبرز (Lubbers, 2004) ونيلاندر (Nylander, 2006).

١٥- انظـر: كونيـك (Künnecke, 2007, p. 46)؛ أيضـاً بارنـز (Barnes, 2011, p. 345) وكوفاتش (Kovac, 2001, p. 64). على الرغم من أن الدولة تُعَدُّ مسـؤولةً عن مصالح المجتمع؛ إلا إن هناك مسـاحةً كافيةً لقرار تشـاركي متبـادل للقضايا القائمة والمحتملة، (Pitschas, 2008b, p. 96).

١٦- على سـبيل المثـال: اقترح جاليجان وآخـرون، (Galligan *et al.*, 1998, p. 44) ثلاث مجموعات أساسـية من الإجراءات الإدارية: **(١)** قرارات حـول نقل الموارد (الإعانات) وإصـدار التصاريح والتراخيص، **(٢)** فرض التزامات للمصلحـة العامة، **(٣)** التحقيقات التـي تقوم بها الإدارات التي يتمُّ اسـتخدام مخرجاتها من قِبَـل الهيئات الأخرى؛ على سـبيل المثال: المحكمة الجنائية، الإجراءات الأولى ترَكِّز على القرارات والنتائج؛ في حين أنَّ الغايـة من الإجـراءات الأخرى التقَـصِّي والبحث. بالمثل يمكن الاطـلاع على جاليتا (Galleta, 2010, pp. 33-74)؛ للاطـلاع عـلى المزيد حول كيفيـة التعامل مع القواعد الإجرائية في المجالات الإدارية الفردية.

١٧- في المجـالات التـي من غير الممكن تحقيق ذلك؛ بسـبب تعقيد القضايا (على سـبيل المثـال: التنظيم والتخطيط المـكاني). يرى شميت-أسـمان Schmidt-Assmann في (Hoffmann-Riem *et al.*, 2008, p. 500) أنـه من الحكمة أن نعود إلى فكرة ضمان صحة الإجراءات الإدارية؛ من خلال تسـليط الضوء على استقلالية القانون الإجرائي عن القانون الموضوعي، انظر: بارنز (Barnes, 2011, p. 234): ضرورة وضع قواعد إجرائية تتناسـب طردياً مع عـدم وجود قواعد موضوعية أو درجة الغمـوض. خلال العقدين الماضيـين، كان يُنظر إلى القواعد الإجرائية على أنها قواعـد موضوعية، وأن الحدود بين الموضوعيـة والإجرائية لم تكن واضحـة المعالم، (Galligan *et al.*, 1998, p. 29; Nehl, 1999, p. 107; Heckmann, 2007, p. 41).

١٨- في قانـون الإجـراءات الإداريةِ في الولايـات المتحدة الأمريكية، يُعَدُّ تعريف المشـاركين في الإجراء واسـعاً جـداً مقارنةً مـع قانون الإجـراءات الإدارية في الـدول ذات التوجُّه الألماني؛ حيث يشـمل "الطرف المعني" (القسـم ٣/٥٥١ من الولايات المتحدة الأمريكية؛ حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، ١٩٤٦) الأشـخاص أو الوكالات، أو لها الحقُّ بأنَّ يتم اعتبارهـا طرفاً معنياً في الإجراءات الإدارية، بالإضافة إلى الأشـخاص أو الوكالات المُعتَرف

بهـا مـن قِبَل وكالة كطـرف معني لأغراض محدودة. في حين أنَّ "الشـخص" (القسـم ٥٥١ / ٢ مـن الولايـات المتحدة الأمريكية؛ حكومة الولايـات المتحدة الأمريكية، ١٩٤٦) يشـمل: الفرد؛ شراكـةً، وشركة، وجمعيـة أو منظمة عامة أو خاصـة بخلاف الوكالات الحكومية. والطرف الذي تَمَّ تصنيفه على أنه غير كفء؛ بسبب العجز البدني أو العقلي أو السِّـن له الحق في وصي قانوني (أو ممثل قانوني – انظر: سـلوفينيا) (القسم ٥٥٢أ/ح من الولايات المتحدة الأمريكية؛ حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، ١٩٤٦). ويُعَدُّ وجود الممثلين حاسـماً في إجراءات المراجعة القضائية؛ وذلك كـون قانون الإجراءات الإدارية يضعُ معايير عالية من المعرفة القانونية. لذلك؛ فإنَّ الأفراد في الولايات المتحدة الأمريكية في كثيرٍ من الأحيان يسـعون إلى توكيل محامين حتى في الأمور البسيطة؛ مثل: استخراج جواز سـفرٍ؛ لكن الكثير من المحامين في كثير مـن الأحيان يخطئ؛ لاعتقاده بأنَّ المراجعة القضائية من قِبَل المحكمة ستعالج جميع العيوب في الإجراء، (انظر: Fox, 2000).

١٩- يكمنُ مبدأ التأكُّد من الأطراف الموجود في المادتين ٩ و١٤٦ في سلوفينيا (Government of Slovenia, 1999) في المادة ١ من دستور سلوفينيا بشأن الدولة الديمقراطية، والمادة ٢١ بشـأن حمايـة الكرامـة الشـخصية، (Government of Slovenia, 1991). ومن المؤشرات على هذه المبادئ الدسـتورية إمكانية أن يعلـن الحزبُ جميع الحقائق ذات الصلـة قانونياً قبل اعتماد أيِّ قانون إداري، وبالتالي يتـم رَصْد أعمال الهيئات الإدارية. وفيما يتعلق بالمعايير الفردية؛ فمن الواضح أنَّ سلوفينيا تُصَنَّف بين الدول ذات المنحى الألمـاني، ومـع ذلك؛ على الرغـم من وجود تحديث واسـع النطاق في مجـال التنظيم؛ إلا إنهـا لا تتبع التحديثات التـي لوحظت في بلدان أخرى؛ حيث إنَّ أحكامها قد تكون مبالغـاً فيها في بعـض الأحيـان، (Androjna and Kersevan, 2006, p. 99; Kovac, 2011, p. 63).

٢٠- انظـر: الفقرتـين الثانيـة والثالثـة من المـادة ٢٨ من قانـون الإجـراءات الإدارية الألماني (Government of Germany, 1976)، أو الفقـرة الثالثـة مـن المـادة ١٤٤ مـن قانون الإجراءات الإدارية السـلوفيني، (Government of Slovenia, 1999)؛ انظر أيضاً: سابقة اس سي جاي ECJ القضائية من حالات الضم ٨-١١ / ٦٦، وقضية نوردويكس اكورد للأسمنت Noordwijks Cement Accoord (1967)، والمزيد في نهل (Nehl, 1999, pp. 72-93).

٢١- عـلى سـبيل المثـال: قضيـة مكتب الهجـرة والتجنُّس ضـد شـادا Immigration & Naturalization Servo v. Chadha (1983)؛ حيـث قـررت المحكمـة في مسـألة اختصـاص اعتـماد الأعـمال المتعَلِّقـة بترحيـل الرعايـا الأجانـب مـن الولايـات المتحـدة الأمريكيـة عـلى أسـاس مبـدأ الفصـل بـين السـلطات. أو قضيـة لجنة التجـارة الاتحادية ضد شركـة أويل أوف كاليفورنيـا Federal Trade Commission v. Standard Oil Co. of California (1980) بشـأن إجـراء إداري في مجال المنافسة الحرة على مسـتوى الوكالات؛ لضمان المراجعة القضائية (National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, 2010).

٢٢- وَفْقـاً لكانانيـا (Cananea, 2003, p. 577)؛ انظر: هيكمان (Heckmann, 2007, p. 234). وَفْقـاً لنهـل (Nehl, 1999, p. 80)، يُعَدُّ هذا التلاقي تقارباً رأسـياً (عندما يؤثر قانون الاتحاد الأوروبي على القانون الوطني)؛ في الوقت نفسـه، ينشـأ تقاربٌ أفقي في المجالات الإدارية المختلفة.

الجزء الرابع
الدولة القائمة على الشفافية



الفصل العاشر
استنهاض القطاع العام لتبادل المعلومات

* الون بيليد

كفـاءة تبادل المعلومات بين الهيئات أمرٌ بالغ الأهميـة؛ للقيام بالمهام في الدولة القائمة على الشـفافية، ومع ذلك؛ فإنَّ العديد من الجهات تفشـل باسـتمرار في تبادل المعلومات. ففي الولايات المتحدة الأمريكيـة، كتب أعضاء لجنة التحقيق في إعصار كاترينا (Katrina, August, 2005) أنه بالرغم من كون الحكومة الأمريكية تُعَدُّ أكبر مشـترٍ في العالم لتقنية المعلومـات (Information Technology)؛ إلا إنهـا مـا زالـت غير قـادرة على تخزين، وتحريـك، والوصول إلى المعلومات (US Congress, Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, 2006, p. 1). أمَّـا في أسـتراليا؛ فقد خَلُصَ مجلسُ التحقيـق إلى أنَّ رَفْضَ الجهات الحكومية تبادل البيانات أسـهم في وفاة الرُّضَّع في المقاطعات الشـمالية؛ بسبب المجاعة (Bamblett *et al.*, 2010). وفي بريطانيا أسهم فشلُ العديد من الجهات في تبادل المعلومات في مقتل العديد مـن الأطفال على أيدي أولياء أمورهـم، (The Bichard Inquiry, 2004). لماذا فشـلت الجهـات الحكومية في تبادل المعلومات بعضها مع بعض؟ وكيف يمكننا تحفيز مؤسسـات القطاع العام؛ لتبادل المعلومات بشكلٍ أكثر فعالية؟

وردًّا على هذا السـؤال، يقترحُ هذا الفصل إطاراً جديداً لمشـاركة المعلومات في القطاع العـام من شـأنه أن يزيد من مسـتوى الشـفافية في الدولة. ومن خلال تسـهيل التبادل الفعَّـال للمعلومـات بين هيئات القطاع العام؛ فإنَّ هذا الإطار سـوف يدعمُ الدولة القائمة على الشـفافية ويسـاعدها على الوفاء بالتزاماتها داخل الحكومة، وتلبية مطالب المواطنين بتحقيق الشـفافية الحكومية. ويُعرِّف هذا الفصل القطاع العام بأنه مجموع المؤسسـات التـي يمارسُ فيها الموظفون الإداريـون الاحتكار لعمليات إنتـاج، وتحديث ونشر البيانات الأوليـة. والبيانات الأولية هي عبارة عن بيانات أساسـية (مثل: رقم الضمان الاجتماعي)

حول جميع السكان وظيفتها الربط بين قواعد البيانات. ويقترحُ هذا الفصل تعزيز مشاركة المعلومات في القطاع العام من خلال ثلاث فِكَر رئيسية: (١) معالجة السياسات البيروقراطية، (٢) إنشـاء مـشروع تبـادل معلومـات القطـاع العـام (Public Sector Information Exchange)؛ لتسـهيل انتقـال البيانـات المشـتركة بين الهيئـات، (٣) يمكـن جَعْل اللغة البيروقراطية آليةً؛ لتسهيل تبادل المعلومات في مركز تبادل معلومات القطاع العام.

يقوم هذا الفصل بعَرْض الأسـس النظرية لبناء النمـوذج المبدئي لمركز تبادل معلومات القطـاع العام. وبرنامج مركز تبادل معلومـات القطاع العام يمكن أن يدفع بالقطاع العام؛ من أجل أن يصبحَ وسـيطاً لبيانات المواطنين بشكلٍ أكثر كفاءةً، وتوفير المليارات من أموال دافعـي الضرائب التـي تُهْدَر على مشـاريع التكامل التقني غير الفَعَّالـة، وضمان الحفاظ على الاسـتقلال الـذاتي للمعلومات، وتحفيز جميـع الهيئات إلى تبـادل البيانات على نحوٍ فعَّالٍ، وحوسـبة اللغة البيروقراطية؛ لتسـهيل تبادل البيانات. وباختصار؛ فإنَّ برنامج مركز تبادل معلومات القطاع العام يمكِّن الدولة القائمة على الشفافية من أداء وظائفها الأساسية بكفاءة.

الحالات المختارة: مشـروع نظام معلومات الأمن الداخلي (HSIN)، مشروع المعهد الهولندي لتوجيه المعلومات الوطنية (RINIS)، مشـروع دي نوفيس (deNovis)

يركِّـز هذا الفصل على ثلاثة مشـاريع تقنية لتبـادل المعلومات العامة. وفشـلُ نظام معلومـات الأمن الداخلي (Homeland Security Information System) الخاص بوزارة الأمـن الداخـلي (Department of Homeland Security) يـدلُّ عـلى أهمية معالجة المواضيع السياسية الحيوية: فشـل هيئات متعددة بتبادل البيانات السرية عن الإرهابيين المحتملين رغم الضغوط السياسية لفعل ذلك؛ في حين أنَّ المشروع الناجح للمعهد الهولندي لتوجيـه المعلومات الوطنية (Dutch Institute for the Routing of (Inter) National Information Streams) يمثِّـل إمكانات تبـادل البيانات في القطاع العام، وأهمية توضيح ملكيـة البيانـات. وباسـتخدام مشروع المعهـد الهولنـدي لتوجيه المعلومـات الوطنية؛ فقد اسـتطاعت الهيئات المختلفة تبادل البيانـات بنجاحٍ مع الحفاظ على الملكية القانونية

لعنــاصر البيانات المشــتركة. ويهــدف المشروع الناجــح جزئياً الخاص بنظــام دي نوفيس (deNovis) إلى تســهيل تبادل الفواتير الصحية الشــخصية والمعلومات المالية، كمثالٍ على إمكانية حوســبة اللغة البيروقراطية. وهذه المشــاريع تختلفُ من حيث المجال: (الدفاع، والرعاية الاجتماعية، والصحــة)، والجغرافيا (الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا)، وملكية المشروع (الملكيــة العامة، الملكية العامة والخاصة المشــتركة، الملكية الخاصة). لذلك؛ فإن الهدف من اختيار هذه المشاريع هو توضيح الفِكر المستهدفة في هذا الفصل، وليس تقديم دراسات حالة تجريبية شاملة.

تعريف البيانات، والمعلومات، والشفافية، والدولة القائمة على الشفافية:

البيانات هي عبارة عن مجموعة من الحقائق الموضوعية المنفصلة التي تشَكِّل رقماً قياسياً (Newcomer and Sharon, 1991; Davenport and Prusak, 1998, pp. 2-3). وتتميــز بكونها خفيفة الوزن، قابلةً للتكرار، ويمكن نقلها بسهولة (Carr, 2003)؛ مما يؤدي إلى الزيادة السريعــة في التحَوُّل إلى الرقمية. وتعتمد جميع المنظمات على البيانات الرقمية وعلى تتبُّعِها باعتبارها سجلات داخل نُظُم المعلومات، (Solove, 2004; Shulman *et al.*, 2005).

أمَّا **المعلومــات**؛ فهي عبارة عن "بيانــات مرتبة وَفْقاً للأهمية والغــرض"، (Drucker, 2006, p. 129). ويقــوم الناس والمنظمات بتأطير وتصنيف البيانات؛ من أجل تحويلها إلى معلومــات، (Davenport and Prusak, 1998, pp. 3-4). والمعلومــات التنظيميــة تُعَدُّ أوســع من عناصر البيانات الفردية المُستخدَمَة لإنشائها. في حين أن **الشفافية** هي الانفتاح عــلى التدقيق العام على النحو المحَدَّد في حقوق وقــدرات المنظمات والأفراد؛ للوصول إلى المعلومات الحكوميــة والمعلومات حول الحكومــة، (Bannister and Connolly, 2011, p. 5). وفي الدولة القائمة على الشــفافية؛ تســعى الحكومات إلى زيادة الشفافية، ومستوى مشــاركة المواطنين باعتباره جزءاً لا يتجزأ من مؤسســات الدولة، والإجراءات، والمؤسسات؛ مــن أجل: **(١)** تلبيــة رغبة المواطنين؛ لتحقيق مبدأ الشــفافية، **(٢)** إيجــاد حلول مبتكرة للمشــكلات الجماعية خارج الحكومة، **(٣)** اســتعادة الثقة، وبالتالي الشرعية والسلطة (كما هو موَضَّح في الفصل التمهيدي).

أبراج بابل الرقمية: شرح أسباب الفشل في تبادل المعلومات

يمكن اعتبار مؤسسات القطاع العام أبراج بابل الرقمية المعَقَّدة؛ بسبب هياكلها المتعددة الطبقــات، (Peled, 2007). وقد جَرَت العادة على اســتخدام نهجين علميين؛ لشرح تطور أبراج بابل الإلكترونية السياســية والإدارية، وهما: **النهجُ الســياسي** الذي ينظر للمسؤولين الحكوميين على أســاس أنهــم معتكفون حول الجهــة الحكومية التــي يمثلونها، ويقومون باستخدام البيانات كأدوات في الصراعات السياسية بين الهيئات الحكومية؛ للنهوض بسمعة هيئاتهم والإســهام في اســتقلاليتها، (Kraemer and King, 1986). **والنهج الإداري** الذي يفترض أنَّ المســؤولين الحكوميين رفيعي المســتوى قد قاموا بوَضْع برنامج لهيكلة المؤسسة، يهــدف إلى ضــمان التواصل بين طبقــات معَقَّدة وفريدة من نوعها مــن برامج الكمبيوتر، (The *Office of Management and Budget, 2005*). هذان الأسلوبان يعكسان الانقسام الحاصل بين السياســة والإدارة. ويقــوم هذان النهجان بالتركيز على مجــال الإدارة العامة دون النظــر إلى دور الدولة، وممارســات الجهات الحكومية المختلفة في ما يخص مشــاركة المعلومات، وهما أيضاً لا يقترحان طُرُقاً يمكن من خلالها تحسين تبادل المعلومات.

وهناك نهجان بديلان يقومان بالســعي إلى تعزيز الدولة القائمة على الشفافية، واقتراح وســائل لزيادة تبادل المعلومات: المثالية وتقديم الحوافــز. **فالنهج المثالي** يؤكد أنَّ الدولة يجــب أن تكون شــفافةً، وأن يعلم المســؤولون الحكوميون أنَّ عليهم واجبــاً أخلاقياً تجاه المجتمع. ويمكن للهيئات استخدام هذا الالتزام في تعزيز ثقافة خدمة الصالح العام بشكلٍ أكــبر، وتحفيز تبــادل المعلومــات، (McLure Wasko and Faraj, 2000). في حين يقوم **نهــجُ تقديم الحوافز** على إلقاء المســؤولية على الدولة والسياســة البيروقراطية في تصميم ممارسات الإدارة العامة؛ من خلال خلق التبادل، والآليات التشريعية التي من شأنها مكافأة المســؤولين الحكوميــين على تبادل المعلومــات، (Willem and Buelens, 2007). في حين يقول أولســون: إنه يجب على المجموعات الكبيرة توفير حوافز انتقائية لأعضائها؛ من أجل تحفيزهم؛ للإسهام في الصالح العام، (Olson, 1971, 1982).

وبالرغــم مــن جميــع مزايــاه؛ إلا إنَّ النهــج المثــالي لا يفــسر الســببَ الــذي مــن أجلــه ســتوافق الهيئــات الحكوميــة عــلى تحريــر معلوماتهــا الثمينــة. ويكمــن

قصــور هــذا النهــج في النجــاح المحــدود لبرنامــج البيانــات المفتوحــة لإدارة أوباما في إجبــار الهيئــات المختلفــة عــلى الإفــراج عــن البيانــات مجانــاً؛ إذ إن معظــم الهيئات قــد أظهرت توافقاً مــع البرنامج؛ إلا إنها في الواقع، لم تفرج عن مجموعات البيانات القيمة، (Peled, 2011). وهذا يُسَــلِّط الضوء على ضرورة إيجاد مســار مختلفٍ؛ لتحسين مشاركة المعلومــات. ويدعم هذا الفصل النهج القائم عــلى التحفيز باقتراح إطار عملٍ جديدٍ قائم على المكافآت؛ لتشــجيع القطاع العام على مشــاركة المعلومات. وقد تَمَّ اقتراح هذا النهج باعتباره أفضل وسيلة لتمكين الدولة القائمة على الشفافية؛ لتطوير الممارسات والآليات التي تسمحُ لها بتحقيق أهدافها؛ من حيث زيادة مشاركة المواطنين والشفافية.

مهمة القطاع العام المركزية في ما يخصُّ المعلومات:

يجــبُ علينــا أولاً تعريف القطاع العام؛ من أجل تحســين عملية مشــاركة المعلومات؛ إذ إنَّ كلَّ جيــل يقــوم بتعريــف القطاع العام وَفْقاً لما يراه. وقد ســعى وودرو ويلســون Woodrow Wilson، في عام ١٨٨٧م إلى حماية القطاع العام من السياســيين الفاســدين؛ مــن خلالِ تعريف الإدارة العامة على أنها الكَذِب خارج الإطار الســياسي المعمول به. وفي مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأولى، قام جيلُ الكساد الكبير بتعريف الإدارة العامة على أنه القطاع المسؤول عن القضاء على النفايات والمحافظة على المواد (White, 1926). وقد قام هيربرت ســيمون، تحت تأثير الحرب العالمية الثانيــة، بتعريف القطاع العام بأنه عالم صُنع القرار (Simon, 1997). وبعد فترة الستينيات المضطربة، عَدَّ الباحثون العدالة الاجتماعية مهمةً رئيسيةً للحكومة (Frederickson, 1971). في حين أنَّ العديد من التعريفات الأخيرة للقطاع العام قد تأثرت بظاهرة العولمة، ونظريات رأس المال الاجتماعي (Pierre, 1995).

ويُــبرِزُ هذا الفصل ملكية البيانات على أنها ميزة للقطاع العام. وعناصر بيانات القطاع العام تُعَدُّ واسعة الانتشار، وتتراوح من كونها بيانات يومية (مثل: رخصة القيادة) إلى كونها بيانــات غير مهمة؛ (مثــل: تصريح صيد الغزلان الخاص بمنطقة إدارة الحياة البرية في ولاية كنتاكي). وتحصل الهيئات على المزيد من الموارد عندما تكون عناصر البيانات الجديدة ملكاً لها (على سبيل المثال: في الآونة الأخيرة حصلت وزارة الزراعة الأمريكية على موارد جديدة لتطوير معايير الأغذية المُنتَجَة عضوياً). والقانون هو المُخَوَّل بإعطاء ملكية عناصر البيانات

أو إلغائهـا؛ (على سـبيل المثال: قام قانون صادر من كونغـرس الولايات المتحدة الأمريكية بإعطاء ملكية دليل تسميات الطاقة إلى وزارة الطاقة الأمريكية، وإلغاء هذه المسؤولية من بيروقراطيات الدولة). وتنامي التأثير السـياسي والتقني لمقاولي تقنية المعلومات الخارجيين واستشـاريي البيانات يُسْـهم أيضاً في الدور المركزي المتزايد الأهمية للمعلومات في القطاع العـام، (Peled, 2000). وأخيراً؛ فإنَّ سلسـلة غذاء معلوماتي، والتي تأسَّسَـت على عناصر البيانات البدائية للقطاع العام، هي مَنْ يحكم اقتصاد عالمنا المعاصر؛ إذ يمتلكُ القطاع العام عناصر البيانات المتعَلِّقة بأحداث الحياة كما تمتلك أصول المعلومات الأكثر قيمة.

وَضْعُ السياسات البيروقراطية أولاً:

في عالمنـا المعاصر لاعبـان دوليَّان، ومنظمات غير ربحية، وهيئـات اتحادية، والمقاولون هم مَنْ يُشـكِّلون السياسـة العامة إلى حَدٍّ كبيرٍ ومماثلٍ أو مسـاوٍ لموظفي القطاع العام، (Cooper, 2005). وتمتلـكُ هذه الهيئات أدواتٍ أكثر تطـوراً من أيِّ وقتٍ مضى للتنافس على السـلطة والميزانيـات. وهكذا؛ فقد تحَوَّل القطاعُ العام من نموذجٍ يسـعى إلى تقديم الخدمات من أعلى إلى أسفل إلى نموذجٍ شبكي مُوجّهٍ يشملُ العديد من المشاركين؛ سواء من الدولـة أو المجتمـع (Ketti, 2002). في مثل هذه البيئة؛ ما الذي سـيحدث عندما تحاول إدارةٌ ما قيادة عملية مشاركة المعلومات؟

يُبَيِّن تاريخُ مشروع نظام معلومات الأمن الداخلي سبَبَ فشل إدارة المعلومات من قِبَل هيئةٍ واحدةٍ فقط حتى في المجال الأكثر أهميةً، وهو مكافحة الإرهاب. فقبل إنشاء مشروع نظـام معلومات الأمن الداخلي؛ كان مسـؤولو الأمن المحلي يشـتكون مـن أنَّ المعلومات الـواردة عـن مكافحة الإرهاب التي تَصِلهـم من هيئات اتحادية لم تكـن حديثةً ودقيقةً، أو ذات صلـة (Government Accountability Office, 2003). وفي عام ٢٠٠٣م، بدأت وزارة الأمـن الداخـلي تصميمَ مشروع نظـام معلومات الأمن الداخـلي كنظام تعاوني على الصعيـد الوطني؛ لتبادل البيانات غير المُصنَّفَة الحسَّاسَـة (إدارة أمـن الدولة) مع الشركاء الذين كانوا يعملون على مَنْع التهديدات الأمنية. وقد تَمَّ تصميمُ النظام؛ لتلبية احتياجات ٣٥ جهـةً ذات مصلحة (مثل: إدارة الطوارئ) والتي تعمل في ١٨ قطاعاً مهماً من قطاعات البنيـة التحتية؛ (مثل: المفاعلات النوويـة التجارية). وفي العام ٢٠٠٧، انفقت وزارة الأمن

الداخــلي ٧٠ مليون دولار؛ لبناء مشروع نظام معلومات الأمــن الداخلي، (Government Accountability Office, 2008b).

ومــع ذلك؛ فإنَّ الهيئــات في الولايات والحكومات المحلية لم تتعــاون مع مشروع نظام معلومــات الأمن الداخلي؛ حيث أبدى مســؤولو الأمن المحلي اســتياءهم من اعتبار وزارة الأمــن الوطني لمكافحة الإرهاب مســؤوليةً اتحاديــة حصرية؛ حيث كانــوا بحاجةٍ إلى أن يَــرَوا منافع ملموســةً في مقابل تقديم البيانات إلى وزارة الأمــن الداخلي، (Government Accountability Office, 2007a). فقــد اختــارت العديدُ من الهيئات تحديثَ شــبكات المعلومــات الخاصة بهم بــدلاً من الانضمام إلى مــشروع نظام معلومــات الأمن الداخلي، (Government Accountability Office, 2006). وقد تســاءل العديدُ من مديري الأمن عن سبب إنشاء وزارة الأمن الداخلي لمشروع نظام معلومات الأمن الداخلي من الصفر بدلاً من الاعتماد على إحدى الشــبكات الحالية؛ مثل: الشبكة المستخدمة من قِبَل وزارة العدل الأمريكية، أو نظام مشــاركة المعلومات الإقليمية الناجح على الصعيد الوطني، (Regional Information Sharing System) والذي يُســتَخدَم منــذ العام ١٩٧٤م، (Government Accountability Office, 2007b). وفي ســبتمبر ٢٠٠٧م، قرَّرَت وزارة الأمن الوطني إنهاء مشروع نظام معلومات الأمن الداخلي.

بعد ذلــك مباشرةً؛ قرَّرَت وزارة الأمن الوطني إطلاق مــشروعٍ تابعٍ أُطلِقَ عليه "الجيل الجديد من مشروع نظام معلومات الأمن الداخلي". وقد استمرت وزارة الأمن الوطني بتولي زمام المبادرة في الوقت الذي كانت تعمل على تصميم وبناء الجيل الجديد من مشروع نظام معلومات الأمن الداخلي. وفي أكتوبر ٢٠١٠م؛ قرَّرَت وزارةُ الأمن الداخلي إنهاء الجيل الجديد من مشروع نظام معلومات الأمن الداخلي مرةً أخرى. وهذا الإجراء أدى إلى خَفْض تكاليف تقنيــة المعلومات في وزارة الأمن الوطني بمقــدار ١٢٨,٩٦٩,٠٠٠ دولار أمريكي. وقد ذكرت وزارة الأمن الوطني أنَّ العديد من الأســباب أدَّت إلى إيقــاف المشروع من بينها: التكلفة، والجــدول الزَّمني، والقصور في الأداء وعدم وجود ضوابط إدارة تقنية المعلومات الأساســية والقدرات التي لا غِنَى عنها لتخفيف هذا النقص، وضمان تسليم نظام ناجح (Government Accountability Office, 2013). ولكن في الواقع؛ كان فَشَلُ المشروع مرتين؛ بسبب عدم

تعامل وزارة الأمن الوطني مع الهيئات الأخرى على أنهم شركاء في تبادل المعلومات. وكانت وزارة الأمن الوطني تريد من الهيئات تزويدها بالبيانات التي تســمح لوزارة الأمن الوطني بالعمل على مَنْع الهجمات الإرهابية، (Government Accountability Office, 2003, p. 13). ونظــراً لهــذا النَّهْج، لم تقم وزارة الأمن الوطني بإنشــاء شراكات جديدة لتبادل المعلومات، ولم تفعل شيئاً لتُقَاسِم آليات النفوذ على المعلومات مع القطاع الخاص. ومن المثير للاهتمام، ملاحظــةُ أنَّ مشروع نظــام معلومات الأمن الداخــلي يتوافقُ مع نتائج ليهرك وشــوميكر Lehrke and Schomaker في أنَّ مركزية النهج التوجيهي في مجال مكافحة الإرهاب الدولية لم تكن فعَّالةً في ما يخصُّ مطالبة حلفاء الولايات المتحدة الأمريكية بتَبَنِّي سياسات الولايات المتحدة الأمريكية، (انظر: الفصل ٦).

التاريخ السيئ لمشروع نظام معلومات الأمن الداخلي لم يكن أمراً مستغرباً؛ لكون مصالح البيروقراطية الأنانية كثيراً ما تعيقُ تبادل المعلومات. وبالتالي؛ فإنه يجبُ معالجة السياســة البيروقراطيــة؛ من أجل الحصول على مشــاركة فعَّالة للمعلومــات؛ إذ يمكن لمشروع تبادل معلومات القطاع العام الاســتفادة من بيروقراطية المصلحة الذاتية؛ من خلال ضمان حوافز ملموسة لتبادل البيانات بين أجهزة القطاع العام. ويُبَيِّن المشروع الهولندي لمشاركة البيانات كيف يمكنُ إنشاء سوقٍ لتبادل المعلومات بشكلٍ ناجح، مع احتفاظ الهيئات بحقوق الملكية القانونية لأصول المعلومات.

إنشاء مشروع تبادل معلومات القطاع العام:

القطاع العام هو عبارة عن محيطٍ من قواعد البيانات المعزولة عن بعضها؛ حيث تستثمر الهيئــات مليارات الــدولارات؛ لبناء والحفاظ على نظام مكَوَّن مــن عِدَّة أنظمة لربط قواعد البيانــات هذه. وبما أنَّ معظم قواعــد البيانات عبارة عن «حدائق مغلقة»؛ فإن قيمة أصول المعلومات الموجودة بها لا يمكن تقييمها بشكلٍ مستقل. وفي حالِ البدء في إنشاء مشروع تبادل معلومات القطاع العام؛ فإنه بإمكان الجهات الحكومية التعامل بشكلٍ لحظي مع المعلومات الحساســة؛ حيث ستقوم كلُّ هيئةٍ بتطوير خوارزميات كمبيوترية؛ لتحديد ماهية المعلومات والأصول التي هي على استعداد لبيعها، وتلك التي كانت تريد شراءها. حينها تستطيع الهيئة معرفــة قيمة المعلومات الموجودة لديهــا في حال كان هنالك راغبون بالشراء؛ بالإضافة إلى أنَّ

دافعي الضرائب سوف يستثمرون الأموال؛ لتوسيع التطبيقات وقواعد البيانات التي تزدهر في هذا السـوق من المعلومات. وبناءً على ذلك؛ فإن الهيئات ستكون مجبرةً على تحسين جودة بياناتها، وتسهيل إجراءات الوصول إلى البيانات الخاصة بها.

ومثـلُ هذه الشـبكة المحوسـبة لتبـادل البيانات بين الجهـات العامة موجـودةٌ فعلاً في هولنـدا؛ ففي منتصـف التسـعينيات الميلادية، أدرك الرؤسـاءُ التنفيذيـون لثلاثٍ من منظـمات الرعاية الكبيرة؛ أنَّ المواطن الهولندي بإمكانه التسـجيل في هيئةٍ عامة؛ للحصول عـلى إعانـة البطالة في حين أنه مسـجلٌ على أنه من أحد العاملـين في هيئة أخرى. لذلك؛ أنشـأ الرؤسـاءُ التنفيذيون مشروعاً لتبـادل المعلومات بين المنظـمات؛ بهدف القضاء على الاحتيال، (Homburg, 1999)؛ حيث قاموا أولاً بتحديد ملكية عناصر البيانات لكلِّ هيئة. وقد كشَفَتْ دراسةٌ أُجْرِيَتْ عام ١٩٩٥م أنَّ إحدى الهيئات كانت تَدَّعِي ملكية معظم عناصر البيانات. وهذا المشروع سـمح لكلِّ منظمة بالاحتفاظ بملكية عناصر البيانات الخاصة بها؛ على سـبيل المثال: مكتب تسـجيل المواطنين هو المالك الحقيقي لتواريخ ميلاد السكان، في حـين كان مركز التوظيف هو المالك الحقيقـي للتاريخ الخاص بطالبي العمل. وقد وقَّعَت المنظمات اتفاقيات تُحَدِّد شروطاً للوصول إلى عناصر بيانات المنظمات الأخرى، (Bekkers, 2000). وأُنشِـئ المعهدُ الهولندي لتوجيه المعلومـات الوطنية (Regional Information Sharing System) في عـام ٢٠٠٣م، وهو ما سَـهَّل عملية تبـادل البيانات، ولم يقم المعهد بدمـج أو تخزين البيانات، وهو ما ضَمِنَ احتفاظ الهيئات بسـيطرتها على عناصر البيانات الخاصة بها.

كانت الإسـتراتيجيةُ الأولى للمعهد الهولندي لتوجيه المعلومات الوطنية سياسياً ناجحةً. وأصبحَ من المستحيل الحصولُ على المعونات الاجتماعية على أُسُس خطأ. وقد مَكَّن البرنامج المنظـمات من التعامل مع قضايا أكثر في وقتٍ أسرع؛ لذلـك انضمَّت الكثير من المنظمات للبرنامج؛ إذ إنه في عام ٢٠٠٤م، وصَلَت كمية المعلومات التي شـاركتها المنظمات المشـاركة في المشروع إلى ٥٦,٥ مليون رسـالة بالمقارنة مع ٢٠٠,٠٠٠ رسـالة تم تبادلها خلال السـنة الأولى للمشروع. وقد رأت منظمةُ التعاون الاقتصادي والتنمية أنَّ مشروع المعهد الهولندي لتوجيه المعلومات الوطنية يُعَدُّ من أفضل الممارسات في مجال تبادل المعلومات الإلكترونية.

وقد شَمِلَ مشروع المعهد الهولندي لتوجيه المعلومات الوطنية التوسُّع في مهمة الكشف عن الاحتيال؛ بهدف دعم مهامٍ إضافية. وفي عام ٢٠٠٥م، أعلَنَتْ الحكومة الهولندية عن خُطَطٍ لتوحيد البرنامج للتعامل مع جميع مجالات تبادل البيانات الإلكترونية (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2007). ويدلُّ هذا المشروع على أنه من الممكن بناء نظام فعال لتبادل المعلومات دون إجبار الهيئات المختلفة على التخَلِّي عن أصول المعلومات الخاصة بها.

حوسبة اللغة البيروقراطية:

في حالِ وجودِ بيروقراطية كبيرة؛ كيف يمكن لبعض الأنظمة التقنية المتعارضة أن تتواصل مع بعضها؛ لضمان تبادل معلومات في مشروع تبادل معلومات القطاع العام المقترح؟ كثيراً ما تفشلُ هيئات القطاع العام في توحيد أنظمة الحاسب؛ من حيث المفاهيم والتعاريف؛ على سبيل المثال: تستخدمُ هيئات اتحادية أمريكية ٥٦ تسميةً مختلفةً لوصف البيانات. في حين أنَّ الهيئات الأخرى تستخدمُ المسميات نفسها؛ للتعبير عن معانٍ مختلفة، وفي أحيانٍ أخرى يتمُّ استخدام مسميات مختلفة؛ للتعبير عن المعنى نفسه (Government Accountability Office, 2006). وإذا كان هذا الاضطراب قائماً حول استخدام مفهومٍ واحد؛ فكيف يمكننا أن نرجو أن تفهمَ الأنظمة الحاسوبية لغات بعضها؟!

وقد لاحظ العلماءُ وجود تشابهٍ بين البيروقراطية ولغات الحاسب؛ فكلاهما مكتملٌ، وعقلانيٌّ، ويؤدي الغرضَ منه، وموثوقٌ، وتقنيٌّ، وموَحَّدٌ، ومقولبٌ، وأحاديُّ الاتجاه، (Hummel, 1977; Shuy, 1998). وتاريخ نظام دي نوفيس deNovis، والذي كان أصلاً إي هيلث دايركت eHealthDirect، يدل على أنَّ لغة البيروقراطية يمكن برمجتها. وتغطي برامج الرعاية الصحية الفيدرالية، بما في ذلك ميديكير وميديسايد Medicare and Medicaid، ١١٥ مليون من مواطني الولايات المتحدة الأمريكية. وفي حالِ وجودِ مشكلة تقنية معينة في نظام الرعاية الصحية؛ سوف يؤثر ذلك على نظام المطالبات الخاصة بالتأمين الصحي؛ ففي العام ٢٠٠٣م وحده، انفقت الحكومة الفيدرالية الأمريكية ما يُقدَّر بـ ٢٥٠ مليار دولار أمريكي على الأحكام القضائية المتعَلِّقة بقضايا التأمين الصحي (٦٠ ٪ من هذه المطالبات تم تسويتها يدوياً).

وفي ديســمبر من عام ٢٠٠٠م، تَمَّ إنشاءُ نظام دي نوفيس deNovis لحوسبة المطالبات المتعَلِّقــة بالتأمين الصحي. وقد عمل المهندســون في مــشروع دي نوفيس على إيجاد لغةٍ مشــابهة للإنجليزية جديدة؛ هي لغة (Health Insurance Contract Language). وتَمَّ بعد ذلك مطابقة مطالبات التأمين الصحي مع إصدارات العقود الخاصة بنظام عقد التأمين الصحــي. وبناءً على ذلك، يقــوم النظام باتخاذ قرار الدفع من عدمــه. وقد أثبت النظام قدرتــه على التعامل مع حــالات الرعاية الصحية المعَقَّدة، والتي تتراوح من زيارة بســيطة لعيادة الطبيب إلى عمليات زراعة الكبد.

وقد كانت تقنيةُ دي نوفيس ثوريةً؛ حيث قامَ مهندسو الشركة بوَضْع المفردات الفريدة، ومجموعــة من القواعد النحويــة مأخوذة من المصطلحات الطبيــة لنحو ٢٠٠ من شركات التأمين الصحي، نجحت في تحويل اللغة البيروقراطية الطبية إلى وثائق بسيطة مكتوبة باللغة الإنجليزية، وتقوم بإبلاغ مُقَدِّمِي الخدمات الطبية والمرضى بتكلفة إجراء طبِّي محدد، وأيضاً تشرح للمرضى ومُقدمي الخدمة كيفية احتساب الرسوم والفوائد. وقد مَكَّنَت هذه التقنية شركات التأمين الصحي من مكافحة المطالبات الاحتيالية والإسراع في تكييف الخُطَط الطبية.

هــذا بدَوْره أدَّى إلى الاعتراف بالقيمة التي أضافها نظــامُ دي نوفيس؛ حيث قامت العديدُ مــن شركات رؤوس الأموال الرائدة بالاســتثمار في هــذه التقنية بما يقــارب ١٢٥ مليون دولار أمريــكي؛ خلال الفترة من عام ٢٠٠١م وحتى عــام ٢٠٠٤م. بالإضافة إلى فَوْز تقنية دي نوفيس بالعديــد من الجوائز؛ ففي عام ٢٠٠٢م، وقَّعَت كلٌّ مــن إمبراطورية بلو كروس Blue Cross وبلــو شــيلد مــن نيويــورك Blue Shield of New York اتفاقاً لمدة عشر ســنوات مع نظام دي نوفيس بقيمة ١,٣ مليار دولار أمريكي. كما استثمرت خُطَّة تافتس للصحة (Tufts Health Plan) بشــكلٍ كبــير في دي نوفيــس. أمــا في العــام ٢٠٠٣م وقَّعَت دي نوفيس عقــداً بقيمة ١٠٠ مليون دولار أمريكي مع المراكز الأمريكية للرعاية الصحية والخدمات الطبية (Medicare and Medicaid)؛ ليَحُلَّ نظامُ دي نوفيس محلَّ نظام المطالبات الخاص بها، والمسؤول عن البَتِّ في مطالبات بقيمة مليار دولار أمريكي في اليوم لخدمة ٨٠ مليون مريض، (Healy, 2004).

إلا إنــه في ٢٢ أكتوبــر مــن العــام ٢٠٠٤م؛ انهــار نظــامُ دي نوفيس. وهذا الفشــل غير المتوَقَّع لم يكن بســبب مشــكلةٍ تقنية؛ ولكن كان بسبب الإسراف في الممارسات المالية.

ولم ينجح نظامُ دي نوفيس في حوسبة أجزاء كبيرة من اللغة الطبية البيروقراطية المعَقَّدة في الولايات المتحدة الأمريكية. بعد ذلك؛ قامت شركةٌ أخرى بشراء نظام دي نوفيس. وتسعى العديدُ من المنظمات بما في ذلك الخدمات الصحية والإنسانية الأمريكية، (Health and Human Services) إلى تطوير نظامٍ مشابهٍ لـ دي نوفيس لحلِّ مشكلات المطالبات الصحية، (Health and Human Services, 2009). وقد شَكَّل نظام دي نوفيس حجر الأساس الذي وفَّر تقنيةً أولية لتبادل المعلومات بين هيئات القطاع العام التي تستخدم أنظمة حاسوبية منفصلة؛ إذ إنَّ وجود لغة بيروقراطية محوسبة يمكن استخدامها في مشروع تبادل معلومات القطاع العام من شأنه أن ييسِّر عملية تبادل المعلومات بين الهيئات.

«القضايا العامة أولاً» إستراتيجية سياسية لتعزيز تبادل المعلومات:

أقترحُ في هذه الورقة العلمية إستراتيجيةً سياسيةً مكونةً من ثلاث مراحل؛ لتعزيز مشروع تبادل معلومات القطاع العام:

المرحلة الأولى: تقوم على إطلاق مشروع تبادل معلومات القطاع العام؛ لمعالجة مشكلة القضايا العامة - مثل: الهواء النظيف، التربة أو المياه - التي تتطلبُ تبادلَ المعلومات بين العديد من الهيئات؛ فالتركيز على القضايا العامة من شأنه زيادة الشفافية باستغلال اهتمام الشعب ووسائل الإعلام بهذه القضايا. وعلى النقيض من ذلك، لا يمكن أن يتمَّ إطلاق المشروع بشكلٍ تجريبي على وزارة الأمن الوطني؛ ذلك كون مثل هذا يتطلبُ تبادل المعلومات بين عدة جهات، وهو ما قد يدعو بعض الهيئات إلى رَفْض هذا التبادل؛ لوجود مخاوف أمنية.

المرحلة الثانية: تقوم على تمكين الهيئات المختلفة من تطوير قواعد البيانات الخاصة بها، والتي يمكن مشاركتها مع منظمات أخرى. عندها سوف تزيدُ وتيرةُ التبادل من تبادل أفقي للمعلومات (بين هيئات القطاع العام) إلى تبادل عمودي للبيانات (دمج المنظمات الموجودة في الولاية، والمستوى المحلي، مع المنظمات الأخرى).

المرحلة الثالثة: تقومُ على توسيع نطاق سوق المعلومات؛ بحيث تشملُ جميع ما هو مرتبط بالقضايا العامة، والتي تواجه تحدِّيات في مجال تبادل المعلومات يمكن حلُّها من خلال هذا المشروع.

يُعَدُّ الرصدُ الحيوي مجالاً مثالياً لإطلاق هذا المشروع؛ حيث يقوم الرصد الحيوي بقياس المواد الكيميائية في أنسجة الأفراد أو سوائل الجسم؛ لإعطاء رؤية عن مدى تعرُّض السكان بشكلٍ عام للمواد الكيميائية.

أولاً: يُعَدُّ هذا المجال معقداً جداً؛ بحيث تستطيعُ هيئةٌ واحدة معالجته وحدها. وحالياً، تقوم هيئة حماية البيئة في الولايات المتحدة الأمريكية (Environmental Protection Agency) بتطوير عمليات تقييم المخاطر السُّمِّية الكيميائية، وتقوم المراكز الأمريكية لمكافحة الأمراض والوقاية منها (Centers for Disease Control and Prevention) بجمع البيانات حول جميع المواد الكيميائية المعروفة. ومع ذلك؛ فإنَّ هيئة حماية البيئة تناضل؛ من أجل استكمال تقييم المخاطر كون بيانات الرصد البيولوجي وحدها لا تشير إلى مصدر، أو طريقة، أو وقت تعرُّض شخصٍ ما لمادة كيميائية معينة. في حين أنَّ المراكز الأمريكية لمكافحة الأمراض والوقاية منها تنجحُ في جمع البيانات حول جزءٍ بسيط فقط من المواد الكيميائية المعروفة.

ثانياً: يُشَجِّع القانون الأمريكي على السِّرية في هذا المجال (الاقسام ٥أ، ٨أ، و٨هـ-د، وقانون مراقبة المواد السامة، ١٩٧٦)؛ فهنالك اهتمامٌ شديدٌ من عامة الناس بما يخصُّ التعرُّض للمواد الكيميائية؛ حيث نشرتْ وسائلُ الإعلام تقاريرَ تقشعر لها الأبدان عن تفاصيل جمع البيانات الخاصة بالرَّصد الحيوي، وكيفية إهمالها لرصد بيانات الأطفال الصغار. وأخيراً؛ فهناك العديد من المنظمات النشطة بالفعل في هذا المجال؛ مثل: هيئة حماية البيئة، الدوائر الاتحادية، الهيئات الفيدرالية، المنظمات غير الربحية، الشركات الكيميائية، (Government Accountability Office, 2009).

ونظامُ معلومات المخاطر المتكامل (Integrated Risk Information System) الخاص بهيئة حماية البيئة، بوجود بيانات حول أكثر من ٥٤٠ مادة كيميائية؛ يُعَدُّ بدايةً جيدةً كقاعدة بيانات لتعزيز عملية تبادل المعلومات في ما يخصُّ الرصد الحيوي. وفي حالِ نجاح عملية التبادل هذه، يمكنُ التوسُّع في هذا المجال لمعالجة القضايا الأخرى المشابهة؛ مثل: تنظيف المواقع المُستعمَلَة سابقاً من قِبَل وزارة الدفاع في الولايات المتحدة الأمريكية، (Used Defense Sites Formerly) أو بيانات الرصد الحيوي (يقوم مركز المراقبة الوطني

المتكامــل [National Bio-surveillance Integration Center] بدراســة التهديــدات البيولوجية والكيميائية). كلا هذين المجالين يُعَدَّان مُعقَّدَين جداً؛ بحيث تســتطيع منظمة واحدة وحدها التصَدِّي لهذا التحدي.

التحَدِّيــاتُ الأخلاقيةُ، والسياســيةُ، والاقتصاديةُ، والقانونيةُ والتقنيةُ لمشــروع تبادل معلومات القطاع العام:

تكمنُ التحَدِّياتُ الأخلاقية الأساسية لمشروع تبادل معلومات القطاع العام في الخصوصية وأمنِ البيانات؛ إذ إنَّ مشروع تبادل معلومات القطاع العام قد يســمحُ لهيئاتٍ بربطِ بعض البيانــات المتباينة مع بعضها، وخَلْق ما يمكن تســميته بـــ «الأخ الأكبر»؛ بحيث يصبحُ لدى الحكومة القدرة على انتهاك خصوصية المواطنين. ومن الممكن أيضاً أن تتعرضَ هذه البيانات الحسَّاسَة للقرصنة. ومع ذلك؛ فإنَّ البيانات في مشروع تبادل معلومات القطاع العام سوف تكــون متناثــرةً في قواعد بيانات مركزيــة بدلاً من تخزينها في موقعٍ واحد، وهو ما ســوف يمنعُ إنشــاء قاعدة بيانات مركزية «الأخ الأكبر». وســوف يتمُّ طرح تسعيرة رخيصة لتصفح البيانات بدلاً من تحميلها، وهو ما ســوف يقَلِّل من احتمالية إنشــاء قواعد بيانات مكررة؛ مــما ينتج عنه قواعدُ بيانات مُحَصَّنَه وأقل عُرضَــةً للقرصنة. وفي مشروع تبادل معلومات القطاع العام؛ سيتمُّ تحفيز كل هيئة لحماية أصول المعلومات الخاصة بها ومشاهدة كيفية انتقال عناصر البيانات عبر الهيئات الحكومية. وهذا ســوف يضمنُ وجود أوصياء أكثر على الخصوصية وإتاحة فرص أقل للأوصياء أنفسهم لانتهاك خصوصية المواطنين.

التحَدِّي الأخلاقي الآخر لمشروع تبادل معلومات القطاع العام هو أنه سوف يتعارضُ مع قانــون حرية المعلومات في الولايات المتحدة الأمريكية؛ في حين أنَّ البيانات في مشروع تبادل معلومات القطاع العام هي للبيع؛ إلا إنَّ قانون حرية المعلومات يُملِي على الهيئات أنَّ البيانات هي ملكيةٌ عامة. ومع ذلك، يمكن لقانون صادر من كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية أن ينصَّ على أن بعض البيانات قابلةٌ للتداول في حين أن البعض يجبُ أن يتم ويكون متاحاً مجاناً للمواطنين. ويوفِّرُ قانون حرية المعلومات الشفافيةَ عن طريق آليةٍ تأخذ بالاعتبار رَدَّة الفعل، وعامــلَ الوقت، والطــوارئ، والتاريخَ، والمواجهةَ، والقضاءَ، والاعتــمادَ على النفس، والتكلفةَ المدفوعة، (كرايمر Kreimer، 2008). وسوف يُعَزِّز مشروعُ تبادل معلومات القطاع العام قانون

حرية المعلومات؛ من خلال توفير آليةٍ تجميعية، استباقية وفورية، مشابهة للأعمال التجارية، تحَرِّكها الهيئاتُ، وتكون فعَّالةً من حيث التكلفة؛ وذلك لزيادة تبادل البيانات بين الهيئات بشكلٍ لا يتعارض وقانون حرية المعلومات. وهنالك حاجةٌ لقانون حرية المعلومات؛ لوجود ندرة في المعلومات خارج الحكومة. وفي حين أنَّ هنالك حاجةً لمشروع تبادل معلومات القطاع العام؛ لوجود ندرة في عمليات مشاركة المعلومات داخل الحكومة.

ومن وجهة نظر سياسية، يمكن للنقاد القولُ بأَنَّ مشروع تبادل معلومات القطاع العام سيُعطِي ميزةً غير عادلة للهيئات الغنية بالبيانات. وهذا بدوره يؤكد ضرورة إنشاء مشروع تبادلٍ مبنيٍّ على العدالة. ويمكنُ لمنظمة وسيطة محايدة أن تساعد الهيئات الأضعف في إنشاء واجهات التبادل، وتطوير خوارزميات تسعيرية فعَّالة للبيانات، واكتشاف المكامن الخفية للمعلومات وإظهارها للتبادل مع الجهات الأخرى. ويمكنُ للهيئات الأضعف أن يتشارك بعضها مع بعض؛ لوَضْع منتجات معلوماتية جديدة. وستكون المنظمة الوسيطة ممكنةً؛ بحيث تستطيعُ فرض عقوبات على الأطراف المخالفة قد تصلُ إلى المنع من تداول المعلومات مستقبلاً.

ويكمُنُ التحَدِّي الاقتصادي لمشروع تبادل معلومات القطاع العام في عدم وجود حاجةٍ للاستثمار في سوقٍ لتبادل البيانات؛ وذلك كون هذه العملية موجودةً أصلاً في القطاع العام. وحاليًّا، يتمُّ التعويض بمقابل مادي للهيئات التي تشارك بياناتها مع هيئات أخرى أو يتمُّ تمويلها من قِبَل كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية؛ ففي عام ٢٠٠٧م، دفَعَت وزارةُ الأمن الوطني لإدارة الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة الأمريكية مبلغ ٣,٥ مليون دولار أمريكي مقابل بيانات حصَلَت عليها بهدف التحقُّق، (Government Accountability Office, 2008a). ومع ذلك؛ فإنَّ تبادل المعلومات في القطاع العام في وضعها الحالي تُعَدُّ غير فعَّالة كون الفوائد المتحَقِّقة منها مقتصرةً على جهات محدودة. والحلُّ الوحيدُ الفعَّال لتحويل بيانات القطاع العام المتنازع عليها إلى سلعةٍ متداولةٍ هو فتح مجال المنافسة الحقيقية على هذه البيانات؛ من خلال سوقٍ مفتوح قائم على العَرْض والطلب.

وبالمثل؛ يمكنُ للاقتصاديين القول بأنَّ مشروع المعهد الهولندي لتوجيه المعلومات الوطنية يدل على فعالية عملية التوحيد المشترك للبيانات بين المنظمات؛ وبالتالي، ليست

هناك حاجةٌ إلى الحلِّ القائم على إيجاد ســوق للبيانات. وللأســف؛ مثل هذا الإجماع بين رؤســاء الجهات المختلفة من غير المرَجَّح أنْ يَظْهَر؛ وذلك لطبيعة حكومة الولايات المتحدة الأمريكيــة المعَقَّــدة القائمة على اللا مركزيــة، (Heclo, 1977). وبــدلاً من خوض معركة دفاعية يائسة لفرضِ مستوى تقني على هيئات مترددة. وتمَثِّل السوق المقترحة حلاً سيبني خدمة السوق الوسيطة القائمة على تحويل طلبات المستفيدين إلى الجهة المخَوَّلة باعتبارهم مشترين للبيانات، (Bonometti *et al*., 1998).

والتحَــدِّي الاقتصادي الآخر لمشروع تبــادل بيانات القطاع العام هــو الظهور المحتمل لاحتكار أقلية لعملية تقاســمِ وتبادل كُتَل المعلومات. وفي الوقت الراهن لا يوجد إلا عددٌ قليلٌ من الهيئات التي تحتوي قواعد بيانات تســتفيدُ منهــا في عملية تبادل البيانات، على حســاب هيئات أخرى، (Prins, 2004). وسيُشَــكِّل القانونُ الصادر من كونغرس الولايات المتحــدة الأمريكية حول مشروع تبادل بيانات القطاع العــام ضماناً دائماً لعدم ظهور كتل المعلومات بشــكلٍ دائم. وعناصر البيانات الرئيسية (مثل: أرقام الضمان الاجتماعي) يمكن أن تصبح البنية التحتية غير القابلة للتداول. ويســتطيع الباحثون والمسؤولون الحكوميون تشغيل محاكاةٍ لنموذج المشروع؛ للتأكُّد من عدم ظهور البيانات غير المرغوب فيها، وتغيير قواعد النظام؛ لمنع مثل هذه الممارسات.

ويكمُنُ التحَدِّي القانوني الرئيسي للمشروع في وجود هيئاتٍ قوية قد تضغط على اللجان الفرعية في كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية؛ للتلاعب في قواعد تبادل البيانات لصالحها. وقد يَسُــنُّ المجلسُ قوانين تخلقُ حواجز لعرقلة تبادل المعلومات بين الهيئات الحكومية؛ إذ إنَّ اللجــان الفرعية في المجلس قــد عاقبت هيئات في الماضي لوضعها ترتيبات خلاقة لتبادل البيانات. ففي العام ٢٠٠٢م، قامت ٢٥ هيئةً بإنشاء موقع grants.gov، واجهة على شبكة الإنترنــت لجميــع المِنَح الاتحادية. اخترعوا آليةً خلَّاقةً لتقاســم الميزانيــة؛ لدَفْع ثمن هذه المبــادرة. ومع ذلك؛ في عــام ٢٠٠٦م، منع كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية اســتعمال هذه الآلية، (Fountain, 2007). وعلى أرض الواقع؛ ســتكون هنالك اعتراضاتٌ قويةٌ على مشروع تبادل بيانات القطاع العام؛ على سبيل المثال: من غير المرَجَّح أن ترحبَ الصناعات الكيميائية بهذا المشروع؛ لتَضَمُّنِهِ نظاماً للرَّصد البيولوجي.

القانــونُ الخاصُّ بهذا المشروع هو القادرُ فقــط على معالجة هذه المخاوف؛ إذ إنَّ مثل هــذا القانون يمكنه رَفْع أولوية وأهمية موضوع تبادل المعلومات، وتوفير الدَّعْم الســياسي والتمويل للمشروع، وضمان خصوصية وسرِّية البيانات المشــتركة، ومســاعدة الهيئات على بنــاء جســور الثقة بين بعضها، وتوفير آليــة للمواطنين؛ لاختيار آلية تبــادل بيانات معينة، وحَظْر الاســتخدامات غير المبَرَّرة للبيانات المدفوعــة الثمن، ومَنْح الضمانة القانونية لملكية هيئات القطاع العام لمنتجات المعلومات الخاصة بها. ويدلُّ هذا المشروع على أهمية ملكية البيانات، وهو ما تقوله نظرية كوس Coase بأنه يجبُ أولاً تعريف حقوق الملكية بشــكلٍ واضحٍ؛ من أجل الســماح لمعاملات الســوق التي ســتتمُّ؛ ومن أجل تحقيق كفاءة السوق، (Coase, 1960). ويســتطيعُ المجلــس الحصول على الدعم لهــذه التشريعات؛ من خلال العديد من القوانين الرئيسية التي أصدرها المجلس، والتوجيهات الرئاسية، ومذكرات مكتب الإدارة والميزانية في الولايات المتحدة الأمريكية التي تشَجِّع الهيئات على اعتماد نهج السوق؛ لزيادة مشاركة البيانات الإلكترونية، (Vann, 2005).

اللغةُ البشرية تمَثِّل التحَدِّي التقني للمشروع؛ وذلك لكون اللغة البيروقراطية اســتعاريةً جداً؛ مما يُصَعِّب عملية برمجتها. ومع ذلك؛ فقد قامت فِرَق اللغويات الحاسوبية بخطواتٍ كبيرةٍ في تقسيم وتجزئة اللغة البشرية في مختلف المجالات؛ حيث يقوم المواطنون الأوروبيون بتنفيذ عمليات البحث في المكتبة باستخدام لغتهم الأم؛ ولكن نتائج البحث تَظْهَر لهم في أيِّ لغةٍ متاحةٍ. ويقوم البشر بالتواصل في كلِّ مكان مع أجهزة الكمبيوتر؛ لوضع خُطَط السفر أو الدراسة لاجتياز اختبارٍ معين.

ويقــترحُ هذا الفصلُ إطاراً جديــداً لتبادل المعلومات في القطاع العــام مبنيًّا على ثلاث فِكَرٍ رئيســية: السياســات البيروقراطية أولاً، ومشروع تبادل بيانــات القطاع العام، واللغة البيروقراطية للبرمجة. والإطار المقتَرَح لمشــاركة البيانات يضع مجال الإدارة العامة في إطارِ هياكل الدولة والسياســة البيروقراطية. ويتناول التحَدِّيات التي تواجهها الدولة والتي تنشأ عــن الاتجاهات المعــاصرة في جَمْع المعلومات؛ من خلال اقتراح إطــارٍ يُمَكِّن الدولة القائمة على الشــفافية من تحقيق مهامها وأهدافها. ومع ذلك؛ يكون التقييمُ الحقيقي عن طريق برنامج تجريبي؛ حيث يتبادل المســؤولون الحكوميون أصول المعلومات الحقيقية، وهو ما سيُقَدِّم أدلةً لدعم الحُجَج النظرية لهذا الفصل.



الفصل الحادي عشر
الحكومة المفتوحة
والسيطرة على السلوك، والخصوصية في الحكومة الرقمية

* اليساندرو سبينا

المقدمة:

مـــن الصعب عـــدمُ ملاحظةِ وجود نشـــاط الهيئـــات الحكومية على شـــبكات التواصل الاجتماعيـــة؛ إذ تقـــوم الإدارات العامـــة بتجنيد موظفـــين؛ للعمل على «وســـائل التواصل الاجتماعي Social Media» واعتماد سياســـات لاســـتخدام هذه الوســـائل؛ من أجل توفير المزيـــد من المحتوى على الإنترنت والانخراط في التفاعـــل المباشر مع المواطنين. ويمكن لأيٍّ شخصٍ أن يصبحَ «صديقاً» على الفيسبوك (Facebook) أو «متابعاً» على تويتر (Twitter) للمؤسســـات العامة، والدخول في محادثات، وأن يكون له تواصلٌ يومي من خلال وســـائل التواصل الاجتماعي. ومشـــاركة الإدارات العامة في مختلف الشـــبكات الاجتماعية غالباً ما يُصَـــوَّرُ على أنـــه تَوجُّه للتحديث نحو حكومة أكثر شـــفافيةً أو حكومة مفتوحة. والحضور المتزايد عبر الإنترنت من قِبَل هذه المؤسسات هو إشارةٌ إلى أنَّ الحكومة المفتوحة لا تقتصر فقط على التواصل؛ ولكن أيضاً أصبحت تأخذ شـــكلاً تفاعلياً وتعاونياً جديداً لإدارة الحكم. وبشـــكلٍ موازٍ؛ ولكن بطريقةٍ أخرى أقل وضوحاً من هذا الاتجاه، وتســـعى الهيئاتُ العامة إلى التحول إلى بدائل غير قانونية؛ للتأثير على ســـلوك المواطنين. وهذا يتضَمَّنُ طرقاً جديدةً تتبعها الحكومة؛ بحيث تتضَمَّن الأدوات القائمة على الســـلوك؛ مثل: القيود الفنية أو طرق الاختيـــار، والمعايير الاجتماعية، وإســـتراتيجيات المعلومات، (Calo, 2014). وهذه الأدوات التنظيمية الجديدة يُشَار إليها باسم "إشارات التنبيه"؛ إذ إنها تشيرُ إلى وجود تَدَخُّل سُلطوي أو مباشر أقل من قِبَل المؤسسات العامة في المجال الخاص بالأفراد.

ويتنـــاول هذا الفصل هذين الاتجاهين في الدولة الحديثـــة متمثلةً بالحكومة المفتوحة؛

بكونها نموذجاً رقمياً على الشــفافية في الهيئات العامة، والهمسة، كنموذجٍ لجميع التقنيات التنظيمية القائمة على الســلوك. وكلا هذين الاتجاهين يمكنُ عَدّهمَا ردًّا على أوجه القصور التــي تواجهها الهيئات العامة عند محاولتها التصَــدِّي للتحَدِّيات الراهنة، والتي تطوَّرَت في وقــتٍ لاحقٍ؛ بحيث أصبحت مناهج منفصلةً لتطويــر الحكومات. ومع ذلك، يمكنُ القول بأنَّ النمطَ القائمَ على التقارب ضمن الأشكال الرقمية المتزايدة للحكومة يُشكِّل تحدياً مهماً. وتخضــعُ طبيعة العلاقة بين الحكومة والمواطنين لتغييرات جذرية، وبطريقةٍ غير مســبوقةٍ بشكلٍ لم تشهده الدولة، مع ما يترتب على هذا التغير من آثار لتحقيق التوازن بين السلطة العامة وحريات المواطنين.

ويتكونُ هذا الفصل من ثلاثةِ أقسام:

يســعى **القســم الأول**، إلى تحديــد ماهية الحكومــة المفتوحة، وتمييزهــا من الناحية النظرية عن الفكرة التقليدية للشفافية في الإدارات العامة، وتأصيلها في الممارسات والنماذج التنظيمية للاقتصاد الرقمي. والإفصاح عن الكميات الهائلة من البيانات المرتبطة بالحكومة المفتوحــة، والتي تحتفظُ بها المؤسســات العامة؛ يخلقُ إمكانيــةً لدمج منصات للتعاون في النظــم الرقابية، (O'Reilly, 2010) والحكومة الإلكترونية، (Noveck, 2009)؛ وذلك لكون هاتين الجهتين بمقدورهما التعامل مع سلســلةٍ من أوجه القصور المعلوماتي المتعارف عليها في الأدب الخاص بالحوكمة.

أما ما يخُصُّ **القســم الثاني**؛ فهو يناقش أثر الهمسة، ومجموعة واسعة من الأدوات غير القانونية المُســتَخدَمة من قِبَل الحكومة، والتي تستندُ إلى وجهات النظر السلوكية في مجال التنظيم. وبشــكلٍ خاص، يصفُ هذا القســم القيود التي يفرضها التأطير، والتصور، وطرق الاختيار على سلوك المواطنين.

وفي **القســم الثالــث** وهو الأخير؛ يتمُّ مناقشــة المخاوف المتعَلِّقــة بخصوصية الإدارات الرقمية. ويجبُ النظر إلى الحكومة المفتوحة وإشــارات التنبيه على أنهما اتجاهان حديثان لــلإدارات العامة؛ بحيث يتمُّ تحليلهما معاً؛ لكونهــما جانبين مختلفين لظاهرة تنامي القوة المعلوماتية باســتخدام قواعــد بيانات ضخمــة Big Data، (Mayer-Schonberger and Cukier, 2013). وبالرغــم من ذلك؛ فيمكنُ أن تصبح مبادرات إصلاح الإدارات العامة في

ضــوء نماذج الحكومــة المفتوحة - ضارةً للقِيَم الديمقراطية التــي يقوم عليها مبدأ الانفتاح والشفافية في حالِ عدم وجود ضمانات كافية لحماية خصوصية المواطنين، وحقهم في تقرير المصير.

مــع وجودِ شــبكة الإنترنت؛ فإنَّ تكلفــة جَمْع وتخزين وتوزيــع البيانات قد انخفضت بشكلٍ جَذْري. كما أنَّ وجود الأجهزة؛ مثل: الهواتف الذكية، والأجهزة اللوحية جعل عملية التغيير الرقمية في حياتنا المعاصرة ممكنةً وفي متناول اليد؛ بما في ذلك الإجراءات وأســاليب التعبير؛ حيث تتمُّ معالجة المعلومات الشــخصية على الإنترنت وتخزينها عن بُعْد باستخدام الحوســبة الســحابية إلى الأبد، (Mayer-Schonberger, 2009). وفي المســتقبل القريب، ســوف تكون الأشــياء قادرةً على إرسال الرسائل، وســوف نكون نحن قادرين على التواصل معها؛ إذ إنه على مســتوى الأفراد، نتعايشُ بشكلٍ متزايدٍ مع منتجات التواصل الاجتماعي؛ فجميــعُ التفاعلات مع الأصدقاء، والمعارف، والاتصالات المهنية، والنقاشــات العامة تتمُّ من خلال شبكات التواصل الاجتماعي، والمدونات، والتطبيقات.

وفي مجــالِ السياســات العامة، يُنظَــر إلى تقنية المعلومــات والاتصــالات بِعَدِّها أهم العوامــل الاجتماعيــة والاقتصادية التي تســهم في التنمية؛ إذ إنها توفر الروابط الأساســية لمجموعــة من التطبيقات المبتكرة؛ مثل: الشــبكات الذكية، والرعايــة الصحية الإلكترونية، والحكومــة الإلكترونية، ومــا إلى ذلــك، (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2011b). والتحَــوُّل الرقمي للمجتمع ينطوي على تغييرٍ في الطريقة التقليدية التي من خلالها نســتطيعُ التحَكُّــم في بيئتنا، ولكن الأهم من ذلك، الطريقة التي يسيطر بها أولئك الذين يكون لهم القرار في البيئة التي نعمل بها.

وكنتيجــةٍ للزيــادة المُطَّــرِدَة في القدرات التقنيــة؛ أصبح هنالك مجموعــاتٌ كبيرةٌ من قواعد البيانــات الضخمة المعَقَّدة والتي تتطلب قدراتٍ تتجــاوز قدرات الإدارة التقليدية؛ بحيث أصبحت الســلطة تكمن في الســيطرة على قواعد البيانات الضخمة؛ مما يجعل من الممكن إنشــاءُ تطبيقاتٍ تســتطيع جَعْل هذه البيانات ذات معنًى. وقد جَرَت العادة على اعتبار عملية جمع المعلومات جزءاً أساســياً وضرورياً في كلِّ نظامٍ تنظيمي.[١] والجهاتُ التي تتحكــم في المعلومات تكــون لديها القدرة على فهم العلاقــات الإحصائية المتبادلة وإيجاد

الاســتدلالات، وبالتالي اســتخدام المعلومات بشكلٍ إســتراتيجي؛ من أجل خَلْق النفوذ على عمليــة صُنْع القرار. وقد تَمَّ تقديمُ القيمة المضافة من الدعاية الســلوكية، وزيادة فعالية الرسالة المُستهْدَفة على أساس البيانات التي تمَّ جَمْعُها حول سلوك المستهلكين عبر الإنترنت. ويمكن وَصْفُ أيِّ شــبكةٍ بكونهــا ذكيةً، بقدر ما تكون أكثر فاعليــةً في دمج البيانات حول الاستخدام الأمثل للعمليات الأساسية لتقديم الخدمات.

الحكومة المفتوحة كمنصة رقمية:

تكمُــنُ القيمة الحقيقية في قدرة المؤسســات العامة على الوصــول إلى المعلومات بقدر مــا تكون ذات فائدة نســبية واضحة. وســيكون من غــير الدقيق والمضَلِّل عَــدُّ الحكومة المفتوحة على أنها تطبيق رقمي لمبادئ الشــفافية، كما هــي في الإدارات العامة التقليدية. والحكومــة المفتوحــة تتضمنُ زيــادةً كميةً بدلاً مــن الزيادة النوعية في درجة الشــفافية الإداريــة، بالقَــدْر الــذي يجعلُ كمياتٍ كبــيرةً من البيانــات الحكوميــة المحفوظة متاحةً للجمهور. وهكذا، كان مبدأ الشفافية مرتبطاً تاريخيًّا بالمساءلة العامة أو الثقة في الحكومة أو الكشف عن أحد مكامن القوى للمواطنين، وذلك في حين أنَّ الغرض الرئيسي من الحكومة المفتوحة هو الإفصاح عن البيانات التي تحتفظُ بها الحكومات كموردٍ عام، وإشراك المواطنين في الأنشطة الحكومية، (Fenster, 2012).

الشفافيةُ بِعَدِّها آليةً للمساءلة:

تُمَكِّنُ الشــفافيةُ من ممارســة الرَّقابة الجماعية على أنشــطة المؤسســات، وعلى وجه الخصــوص عملية صُنْع القــرار في هذه المؤسســات؛ إذ يُعتَقَدُ أنَّهَا ضرورية لردع الفســاد والممارســات الإدارية المشــكوك فيها. وفي ضوء ذلك؛ يُنْظَر إلى الشــفافية على أنها وسيلةٌ؛ للحَدِّ من الســلطة الإدارية ومحاســبتها. كما أنهــا ترتبط مع فقدان الرقابــة الفَعَّالة على الإدارات العامة باســتخدام الآليات التقليدية؛ مثل: المراجعة القضائية أو الرقابة البرلمانية؛ وذلك بســبب ظهور شبكاتٍ تنظيميةٍ خارج الحدود الوطنية، (Slaughter, 2004). لذلك؛ فإنَّ الاعتراض على الآثار الحســنة المترتبة عن الشــفافية أصبح أقربَ ما يكون مبتذلاً؛ على الرغم من عدم قدرة القانون الإداري على الاستيعاب الكامل للتعقيدات المتعَلِّقة بالشفافية، (Fisher, 2010).

للشــفافية دورٌ مهمٌّ في مجال التنظيم؛ إذ إنَّ المحرك الأســاسي لتبَنِّي الشــفافية في هذا الســياق يُعــزَى ربما إلى حقيقــة وجود قصورٍ معلومــاتي (تصفية المعلومــات ذات الصِّلَة، وتجاهــل وإهــمال الإنذار المبكر، وهَلُمَّ جَــرًّا) في العديد من الإخفاقــات التنظيمية خلال العقديــن الماضيين؛ مثل: فضيحة إنرون Enron Scandal، وبي إس إي ســاجا saga BSE، أو الهجمات الإرهابية ٠٩/١١، (Power, 2007). وترتبط أهمية الشــفافية في الشــأن العام مــع درجة ثقة الجمهور بالمنظمات أو العمليات، مع التذكير بالوظيفة الوقائية وأنَّ العدالة كما يراها لويس برانديز Louis Brandeis عند حديثه عن مفهوم الدعاية، وقوله بأن أشعة الشــمس تُعَدُّ هي "أفضل المُطهِّرات"، (Brandeis, 1913). وتهدفُ الشــفافية إلى تعزيز المســاءلة في عمليات صُنْع القرار في المؤسســات العامــة، (Mejier and Curtin, 2006). وكمثــالٍ عــلى ذلك، يمكنُ للمرء أن ينظر في العديد من قواعــد الإفصاح الإلزامية المُعتَمدَة في مختلــف قطاعات الاقتصاد؛ من أجل ضــمان تحقيق مبدأ الإعلان في عملية اتخاذ القرار من قِبَل الهيئات العامة والخبراء. وبالمثل؛ تُعَدُّ مساءلة المؤسسات العامة أمراً أساسياً يُبْنَى عليه الأســاس النظري؛ للاعتراف بحَقٍّ قابلٍ للتنفيذ عند الحصول على الوثائق التي تحتفظ بها المؤسسات العامة. ويدلُّ التبَنِّي العالمي لهذا الحق في معظم أنحاء العالم - حيث كانت نشأته في شكله الحديث مع اعتماد الولايات المتحدة الأمريكية لقانون حرية المعلومات في السبعينيات الميلادية - على أهمية مبدأي الانفتاح والشفافية في المؤسسات العامة[٢] بعَدِّهما جزءاً من الديمقراطيات الحديثة.

الانفتاحُ كسِمَةٍ اقتصادية: الحكومة كـ «برنامج حاسوبي»

سِــمَة الانفتاح الحاضرة في فكرة الحكومة المفتوحة ليســت مدعومةً بشــكلٍ مباشرٍ في فكــرة ضمان المراقبة العامة؛ فالانفتاح في هذا الســياق، ليس آليةً لضمان المســاءلة والثقة في عملية صُنْع القرار في المؤسســات العامة. وذلك على الرغم من كونها فكرةً مشــتقةً من مفهــومٍ لفكرةٍ تقريبيــة، وأثرها في النظام الرَّقابي مختلفٌ، وهو مــا يوجبُ أن يتمَّ تحليلها على وجه التحديد. وفي وجود الحكومة المفتوحة، الشــفافية ليســت غايةً وإنما هي إحدى الوســائل التــي من الممكن مــن خلالها أن يتمَّ خَلْــق التعاون والمشــاركة الفَعَّالة من قِبَل الجمهور في الأنشــطة الحكومية.[٣] لفهمٍ أفضل لهذا المفهوم، يدعو الانفتاح هنا إلى المشاركة

الفَعَّالة للمواطنين بدلاً من بقائهم سلبيين. والانفتاح ليس أداةً لضمان الوصول إلى بيئةٍ يتمُّ السـيطرة عليها بإحكام؛ ولكن هو وسـيلة إلى إمكانية استخدام وتسيير الأصول المعلوماتية القيمة - البيانات العامة - مثل شـفرة برمجية «مفتوحة المصدر». وفي هذا السـياق؛ فإنَّ الحكومـة المفتوحة تمَثِّل إعـادة النظر بصورةٍ جذرية بوظائـف ودور ليس فقط الإدارات العامة؛ ولكن أيضاً كيفية تفاعل المواطنين مع الإدارات العامة؛ وهكذا؛ فإنَّ هذا المبدأ يمثل إعادة ترتيب جذرية للدولة. والانفتاح يعني توفر أكبر قدرٍ ممكن من الموارد المشتركة بدلاً من المزيد من الشفافية.

ومـن أجـل فَهْمٍ أفضـل للحوكمة المفتوحة؛ فإنـه قد يكون من المفيـد إدخالُ مفهوم الانفتـاح كسِـمَة اقتصادية تُبَيِّن نموذج الإنتـاج الصناعي في الاقتصـاد الرقمي (Benkler, 2006). والانفتاحُ، في هذا السِّـياق، يشـمل تقاسم المعلومات والموارد في إطار نظامٍ قانوني غير مقيد؛ إذ إنَّ النظام المنفتح يتناقض مع الأنظمة الملكية أو المغلقة. وتُمَثِّل القيمُ وآليات الاقتصاد الرقمي تحولاً ثورياً في مبدأ الحوكمة عند نَقْلها إلى سياق الحكومة.

أولاً هنـاك ميـلٌ دائمٌ تجاه عمليـة تجميع البيانات أو المعرفة. وهـذا يمكنُ أن يكون عمليـةً متعمدةً مدمجـةً في المنصة التقنية (على سـبيل المثال: ويكيبيديـا أو البرمجيات المفتوحة المصدر؛ إذ يُسـهم المسـتخدمون طوعاً، أو أن تكون وظيفـة خفية لمنصة تقنية تقوم باسـتغلال البيانات المُدخَلَة (على سـبيل المثال: الآلية التي تسـتخدمها شركة قوقل (Google) في فَهْم بيانات المستَخْدِم، والتي من خلالها تقومُ الشركة ببناء صفحات الويب المفهرسـة؛ لاسـتخدامها في اسـتعلامات البحث في المسـتقبل). وعند الحديث عن تجميع البيانات؛ فهنالك أيضاً دائماً اتجاهٌ لتمكين تأسـيس أخذ آراء المسـتَخْدِمين لأغراض تحسـين الجـودة. وهذا ما أشـار إليه علماء التقنيـة بعَدِّها «البيتا الدائمـة» والتي تعني الوظيفة المُضَمَّنَة التي من خلالها يمكن الاسـتمرار في تحسين النظام. ومن المثير للاهتمام أن نلاحظَ أنَّ أحـد مبررات الإبقاء عـلى بعض الأنظمة التقنية المفتوحة المصـدر؛ هو أنَّه في كثيرٍ من الأحيـان لا يمتلكُ الأشـخاص الذين بنوا ذلك النظام أفكاراً واضحةً حول كيفية الاسـتخدام الأمثل له. على سـبيل المثال: غالباً ما يجدُ طرفٌ آخر غير مرتبط بوحدة التحكم في قواعد البيانات اسـتخداماتٍ غير متوقعة لهذه القواعد. وهذا ما يُفَسِّر سـبب انتشـار إصدارات

مختلفة من التطبيق نفسه (على سبيل المثال: الويب ٢,٠ يُعَدُّ تطويراً لتطبيقات الجيل الأول من الإنترنت). وأخيراً؛ عندما تصبح المِنَصَّة التقنية جيدةً جماعياً؛ فإنَّ التمييز بين المستَخْدِمين والمنتجين للمعلومات يتغيرُ بشكلٍ جذري. ومخرجات الشبكة الناتجة عن التفاعل بين جميع المستخدمين والمنتجين في المشروع تُعَدُّ نتائج نوعية قابلة للقياس أو متفوقة على المشاريع المغلقة.[٤]

تطبيق الحكومة المفتوحة في مجال الحوكمة العامة:

ما ترغبُ الحكومة المفتوحة في تحقيقه هو تحَوُّل الحكومات من خلال دَمْج القِيَم القائمة على المفاهيم وآليات السيطرة النوعية للمنتجات الأكثر نجاحاً في الاقتصاد الرقمي. وهذا يعني نقلةً نوعيةً لإدارة مرحلة ما بعد النظرية الاقتصادية الاجتماعية لماكس ويبر (Noveck, 2009)؛ حيث لم تَعُد الخبرةُ محتكرةً على موظفي الخدمة المدنية؛ ولكن يتمُّ تشجيعهم على إنشاء علاقاتٍ تعاونيةٍ مع المواطنين مرتبطةً رقمياً. وبالتالي تُعِدُّ الحكومة مِنصةً (O'Reilly, 2010)؛ لتسخير المعرفة والإسهامات الرقمية؛ من أجل تحسين جودة استجابة السياسات والخدمات (Report of the Australian Government 2.0 Taskforce, 2011). ويُعَدُّ من أشهر الأمثلة لمبادرةٍ قائمةٍ على مبدأ الحكومة المفتوحة هو منصة براءات الاختراع،[٥] والتي هي عبارة عن موقعٍ تابعٍ لمكتب البراءات والعلامات التجارية في الولايات المتحدة الأمريكية (US Patent and Trademark Office)؛ إذ إنَّ الغرض من إنشاء تلك المِنصة هو تحسين جودة البراءات الممنوحة عن طريق بناء مجتمع من المساهمين، وتمكين الجمهور من تقديم معلومات مهمة؛ لتقييم الحالة التقنية للطلبات المُقدَّمة.

وتعتمدُ الحكومة المفتوحة على القواعد والآليات التي تهدفُ إلى جَعْل البيانات التي تحتفظ بها الحكومات، كما يُشَار إليها بالذهب الجديد،[٦] متاحةً مجاناً؛ لإعادة استخدامها، وعلاوةً على ذلك؛ تشجيع المشاركة في الأنشطة الحكومية من خلال الأنظمة غير المقَيَّدة. والجانب الرئيسي في هذا الانفتاح هو تعبئة الأفكار والابتكارات التنظيمية؛ بحيث تخدم البيانات المتداولة.[٧] هذا هو السببُ في التشجيع الحاصل من قِبَل مواقع الهيئات المختلفة لتطوير تطبيقات قائمة على أساس البيانات المفتوحة المصدر. وتُعَدُّ ردود الفعل من قِبَل مستخدمي البيانات والإبداع في البحث عن حلولٍ للمشكلات التي تُحْدِثُ فرصةً للإدارة

العامة؛ لتحسين أنشطتها. وفي ضوء ذلك؛ أصبحت الشبكاتُ الاجتماعية مفيدةً للغاية؛ لأنها تسمحُ بتعبئة الموارد وتقديمها بشكلٍ غير محدود؛ بحيث يمكنُ الوصول إليها بسهولةٍ من قِبَل عامة الناس. كما أنها أدواتٌ قويةٌ يمكن استخدامها في إستراتيجيات الاتصالات؛ من أجل تسهيل تدفق المعلومات بين الأطراف المعنية، كما رأينا خلال الآونة الأخيرة في ما يخصُّ الرماد البركاني (Burgess, 2011)، أو أزمة وباء إنفلونزا اتش ون إن ون (H1N1). كما أنها يمكنُ أن تدعمَ الإستراتيجيات القائمة على السلوك؛ مثل: «شلالات المعلومات» كما تمَّت دراستها في ظاهرة التلقيح التطوعي، (Feng *et al.*, 2010). وعلاوةً على ذلك؛ يمكنُ للمؤسسات العامة استخدام الشبكات الاجتماعية لجَمْع المقترحات التي من شأنها الإسهام في عملية صُنْع القرار.

و على سبيل المثال؛ فإنه من الممكن تصَوُّر نظامٍ لإعداد التقارير، وجمع البيانات، ومعالجة الأحداث المتناهية الصغر في مجال مراقبة السلامة. وفي شأنٍ مماثلٍ، أثبَتَ مجالُ تنقيب البيانات باستخدام الشبكات الاجتماعية أنَّ له إسهاماً فعالاً في مجال سلامة الدواء، (White *et al.*, 2013). والأُطُر التنظيمية أوجَدَتْ خُطَطاً رسميةً صارمةً لإعداد التقارير تقوم في كثيرٍ من الأحيان بتصفية المعلومات ذات الصِّلة؛ في حين أنَّ المنصات التي تسمحُ للمؤسسات العامة باستخدام شبكات التواصل الاجتماعي؛ بإمكانها دَمْجُ المصادر المتنوعة في عملية منظمة؛ من أجل القيام بمراقبة السلامة.

إشارات التنبيه التنظيمية:

يقومُ التيارُ الشائعُ الثاني في مجال الإدارة العامة على فكرة أنَّ الحكومة يمكنُ أن تُغَيِّر سلوكيات المواطنين عن طريق استخدام إشارات التنبيه، (Thaler and Sunstein, 2008). وقد أبرَزَت نتائجُ العديد من الدراسات في العديد من التخصصات العلمية (علم الأعصاب، علم النفس، علم الاجتماع، الاقتصاد السلوكي) أبرز الملامح غير العقلانية في عملية اتخاذ القرار البشري؛ مثل: الجمود والمماطلة، وكذلك في معالجة المعلومات الإحصائية والمُجَرَّدة. وهذه النتائج والنظريات المأخوذة من علم السلوك يمكنُ استخدامها من قِبَل صُنَّاع القرار؛ لإحداث التأثير، وتغيير سلوك الناس بشكلٍ يمكن التنبؤ به؛ من خلال التحَكُّم في المجال الذي من خلاله يقومُ الناس باختياراتهم. وهذه التقنية غالباً ما تنطوي على التلاعب في

بيئــة المعلومات من خلال التأطير وتبَنِّي إســتراتيجيات أخرى للعَرْض، (House of Lords, Science and Technology Select Committee, 2011).

التصاميم القائمة على المعلومات؛ للسيطرة على السلوك:

في حــين أنَّ جوهــر الحكومة المفتوحة هــو فكرة تحريــر البيانات التــي يمكن إعادة اســتخدامها، وأنَّ إنشاء المنَصَّات الرقمية من شــأنه أن يخلق المشاركة والحوكمة التعاونية؛ إلا إن الحكومة القائمة على إشارات التنبيه التنظيمية لها هدفٌ مختلفٌ تماماً. وهو السَّعي إلى اســتخدام الإستراتيجيات القائمة على المعلومات؛ من أجل التأثير على خيارات المواطنين. يقوم هذا التوجُّه على أساس أبوي ويهدفُ إلى تقييد السلوك البشري، (Yeung, 2012).

إشارات التنبيه والإستراتيجيات التنظيمية القائمة على علم السلوك تمَثِّل التدخل الخارجي القَسْري في عملياتِ صُنْع القرار للأفراد؛ بحيث يتمُّ نشرُ المعلومات إستراتيجيًّا؛ لخَلْق الضغط على الجهات الفاعلة؛ من أجل ضمان الامتثال للقواعد أو لتشجيع خيارات إيجابية. وإشارات التنبيه التنظيمية يمكنُ أن تســاعدنا عــلى تجَنُّب العواقب غير المقصودة أو توجيه خياراتنا. وهنالــك فئتان مختلفتان من إشــارات التنبيه التنظيمية. الفئة الاولى موجهةٌ نحو إنشــاء أو تعديــل الخيــارات؛ من أجل الإقناع؛ مثــل: الإعلانات التجارية التــي تقنعنا بشراء منتجٍ مــن ماركة معينة. الهدف الثاني مُوجَّهٌ نحو الحَــدِّ من خطر أن ننسى أو نسيء الفَهْم؛ مثل: الصوت الذي تُصْدِره المركبةُ في أثناء القيادة؛ من أجل تنبيهنا لربط حزام الأمان.

تقــوم آليــة إشــارات التنبيــه النظامية على إنشــاء "وَضْــع مُصَمَّم"؛ بحيــث يتمُّ من خلاله دَفْع الأفراد إلى اتخاذ خيارٍ محَدَّد مســبقاً. ويســتندُ اســتخدامُ الخيارات الافتراضية أو القواعــد المحَدَّدة مســبقاً على نتائــج البحوث التي مفادها أنَّ النــاس يميلون عادةً إلى الجمود والمماطلة في اتخاذ الخيارات. واعتماداً على صعوبة تجاوز القاعدة الافتراضية، يتمُّ زيــادة أو تقليل التكلفــة الاجتماعية في جَعْل الاختيار حراً. وفي بعض الحالات، يتمُّ تقليصُ حريــة الذين يخضعون للقاعدة الافتراضية بشــكلٍ كبير. وما يتمُّ القيامُ به عند اســتخدام إشارات التنبيه التنظيمية، هو تأطيرُ المعلومات بشكلٍ يسمحُ بالتأثير على صُنْع القرار؛ حيث يكْمُن النفوذ الذي تمارســه السلطات العامة في تصوير أو تسليم المعلومات.[٨] وتزداد أهمية

هــذه الإســتراتيجيات إلى حَدٍّ كبيرٍ مع التقنيات الرقميــة. ويمكن ملاحظة ذلك في الطريقة التي يتمُّ فيها إعادة بناء، وتصوير، وإعادة تفصيل البيانات؛ للتعبير عن معنًى معين: ثقافة، أو تصور ذهني، أو هدف تنظيمي.[٩]

الاستخدام التنظيمي للتطبيقات والشبكات الاجتماعية:

ترويج الأعراف الاجتماعية من قِبَل الإدارات العامة؛ من أجل تشــجيع السلوك المرغوب فيــه؛ وخاصــةً في تلك الظروف التــي قد يكون من غــير العَمَلي اســتخدامُ قواعد القيادة والســيطرة أو الحوافــز المالية؛ فعلى ســبيل المثــال: يمكنُ النظر إلى الحملــة الوقائية ضد انتقال أنفلونزا اتش ون إن ون (H1N1)، والتي كانت موجهةً إلى جَعْل مستخدمي وسائل النقــل العام على درايةٍ بالخطر النســبي لتعَــرُّض الركاب للإصابة بها مــن خلال العطس. وقد استغَلَّت المؤسساتُ العامة الفرصة المتاحة أمامها؛ من خلال استخدام شبكات التواصل الاجتماعــي أو الأدوات الرقمية؛ مثــل: تطبيقات الهواتف الذكية؛ لزيادة فاعلية الرســالة الموجهة إلى المواطنين.

ويمكنُ النظرُ أيضاً في الأداة المبرمجة من قِبَل هيئة الخدمات الصحية الوطنية؛ لتشجيع الإقــلاع عن التدخين.[١٠] ففي هذا التطبيق المجاني للهواتف الذكية يســتطيعُ المســتخْدِم أن يرفــع المعلومات الأساســية المتعَلِّقة بعــادات التدخين الخاصة به أو بها (متوســط تكلفة استهلاك السجائر). وما يقوم به التطبيق هو عَرْض عداد للمبالغ التي كان بإمكان الشخص توفيرها في حالِ إقلاعه عن التدخين. وهذا يُعَدُّ تقدماً عملياً؛ لتشجيع ودَعْم قرار الإقلاع عن التدخين. وفي مجالات تنظيمية أخرى، يتمُّ استخدام أدوات مماثلة لفرض تغييرات سلوكية (ذات صلــةٍ - على ســبيل المثال - بالســداد المبكر للقروض، والتوفير في اســتخدام الطاقة، وما إلى ذلك).

القضــاء على المعلومات ذات الســياق الواحد، عن طريق تصميــم المعلومات أو آليات التصَوُّر؛ يتضَمَّن خفضاً في قدرة الأشــخاص على إصدار حُكْم حُرٍّ مبنيٍّ على أســاس التكلفة النسبية والاستفادة المتوقعة من اختيار معينٍ في سياق معين، (Bamberger, 2010). فعن العودة إلى مثال تطبيق الإقلاع عن التدخين المُشَــار إليه أعلاه؛ هنالك احتماليةٌ باســتخدام

المعلومـات المتعَلِّقة بالموارد الماليـة التي تَمَّ توفيرها كنتيجةٍ للإقـلاع عن التدخين؛ لعرض التعويـض الـذي يحصل عليه الفرد نتيجـة لذلك؛ إلا إنَّ هذا لا يقـدم أيَّ معلوماتٍ حول العادات غير الصحية الأخرى.

ومعرفة مدى انتشار كلٍّ من القطاعين: العام والخاص في مجالات شبكة الإنترنت، ومدى اسـتخدام الشـبكات الاجتماعية في الأنشـطة الحكومية - يُعَدُّ تحدياً واضحاً؛ فعلى سبيل المثال: هنالك جدلٌ حول الداعي لوجود السـلطات الضريبية على الشـبكات الاجتماعية، والسـعي لتبريـر وجودها أخذاً بمبدأ الحكومـة المفتوحة؛ لتحقيق أهـدافٍ محَدَّدةٍ؛ مثل: إعطـاء النصيحـة للحصول على معلومات مـن الإدارة حول كيفية تعبئـة نماذج الضرائب الفردية. كما أنه لا يمكن القول بأنَّ وجود السلطات الضريبية على الإنترنت لم يخدم أغراضاً تنظيمية سـواءً في شكل التحقق من الدخل المُعْلَن من خلال مجموعة البيانات الغنية على شـبكة الإنترنت أو من خلال تشجيع الشريحة المسـتَهْدَفة على الالتزام بالسلوك الضريبي، (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2011b).

المخاوف على الخصوصية في الإدارات الرقمية المفتوحة:

مـع وجود مفاهيم مثل: الحكومة المفتوحة، وإشـارات التنبيه النظامية التي تسـعى إلى تحويـل المجال العـام في الديمقراطيات الحديثـة؛ فإنه من المُرَجَّـح أن تقوم الحكومة الرقميـة بتحَدِّي فَهْمِنا النظري للسـلطة العامـة، (Alemanno and Spina, 2013)، وأن تُقَدِّمَ تحدياتٍ جديدةً لمجال دراسـة الإدارة العامة. فممَّا لا شـك فيه أنَّ وجود مثل هذه الإدارات العامة الرقمية، وتبادل واسـتخدام البيانات يمكن أن يحقِّق العديد من الفوائد في مجالات عِدة؛ مثل: الرعاية الصحية، وكفاءة اسـتخدام الطاقة، والسـلامة العامة. وبما أنَّ حيـاة المواطنين أصبحـت على نحوٍ متزايدٍ على اتصال؛ أصبح هنالـك ثراءٌ في البيانات التي تتصل بجوانب مختلفة من حياتنا على الإنترنت؛ لذلك فإن توسُّـع مجال أنشـطة الإدارات العامـة عـلى الإنترنت أصبح أمراً لا مَفَرَّ منـه. وعند النظر إلى السـياق الذي قامت عليه الحكومة المنفتحة وإشارات التنبيه التنظيمية؛ ندرك أنهما تمثلان تَوَجُّهَيْن جَديدَيْن في مجال تطوير الإدارات العامة؛ إذ إن كلاً منهما يُسـلِّط الضوء على الدَّور المركزي لإدارة المعلومات؛ بمـا في ذلـك إدارة الرَّبط بين المعلومات المتاحة على شـبكة الإنترنت أو خارجها، في الهيكل المستقبلي للإدارات العامة.

ولقد رأينا ســابقاً أنَّ الجزء الخاص بالشفافية في نموذج الحكومة المفتوحة ليس هو الغاية في حَدِّ ذاته؛ بل هو وســيلةٌ لحَشْــد العامة. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ دور الإدارات العامة يكمن في إدارة المنصــات الرقميــة؛ من أجل تحفيز التعــاون بين الحكومة والمواطنــين. ومن ناحيةٍ أخــرى؛ فــإنَّ التفاعل المتكَرِّر بــين الإدارات العامة والمواطنين من خــلال الإنترنت؛ يجعل من الممكن خَلْق إســتراتيجيات جديدة لتعديل ســلوك المواطنين؛ من خلال أدوات؛ مثل: "الرمز، أو التنبيه أو الإشــعار" (Calo, 2014). وهذان النهجان يمكن، إلى حَدٍّ ما، أن يُعزِّز كلٌّ منهما الآخر؛ إلا إنه من خلال النظر في أهدافهما الأساسية؛ فإنهما يُفتَرَضَان؛ لوجود علاقة بين الحكومة والمواطنين على نحو مختلف، وبالتالي؛ فهنالك إمكانيةٌ لحدوث تعارضٍ بين هذين التوَجُّهَين.

عنــد النظــر إلى مبــدأ الحكومــة المفتوحة؛ فــإنَّ تبايــن المعلومــات (Information asymmetry) بين الإدارات العامة والمواطنين يتمُّ تقليله؛ من خلال الكَشْــف عن البيانات؛ لتعزيــز الممارســات التعاونية - وهذا هو الســبب في كون الحكومــة مفتوحة - في حين أنَّ الأمثلة على إشارات التنبيه النظامية تقوم على تباين المعلومات - على القدرة على الاستفادة مــن المعرفة التي تأتي من الارتباطات والاســتدلالات من قواعــد البيانات الضخمة - والتي تُســتَخدَم إســتراتيجياً من قِبَل الإدارات العامة لأغراضٍ تنظيمية. فالأدوات الرئيســية التي تســتخدمها الحكومة في إشعارات التنبيه ليســت مبنيةً فقط على البيانات؛ ولكنها تمتدُّ إلى ما وراء البيانات (Metadata)، والمعلومات الأساســية حول كيفية استخدام البيانات، ومدى تأثيرها على الأطراف المُســتهْدَفة، وبعبارةٍ أخرى؛ كيف يتمُّ معالجتها واســتيعابها في عملية صُنْــع القرار. وإســتراتيجيات التأطــير والتصور تفترضُ وجود القدرة عــلى التأثير على بيئة المعلومات التي من خلالها يقوم المواطنون باختياراتهم. في حين أنَّ الوفرة المتزايدة للبيانات الشــخصية في الشبكات الاجتماعية تجعل الإدارات العامة قادرةً على زيادة قوتها في التأثير على السلوك.

وعــلاوةً على ذلك؛ فإنَّ عدم وضوح الحدود الرســمية بــين الإدارات العامة والمواطنين، واســتخدام إشارة التنبيه؛ للسيطرة على الســلوك - تُبَيِّنُ أن وجود إدارة رقمية أكثر تفاعليةً وتعاونيةً قد يُشَكِّل تحدياً هائلاً للخصوصية والحرية.

أولاً: تحريــر عن المزيد من البيانات العامة، إلى جانب إمكانية خَلْط، ومطابقة، ودَمْج

هــذه البيانات،[١١] يوجد تحديثٌ يتمَثَّل في أنَّ معالجــة البيانات المجهولة المصدر تحتاج إلى آليات متطورة؛ لإعادة تعريف هذه البيانات مرةً أخرى.[١٢]

ثانيــاً: ينبغــي التذكير بأنَّ توفر المزيد من البيانات التي تــمَّ جمعُها لمختلف الأغراض؛ ســيجعل عملية تحديد نمط الأفراد أسهل وأكثر شــيوعاً. وتُظْهِر الدراسات الحديثة أنه مع الأدوات التحليليــة الحالية؛ فمن الممكن التنبُّؤ وبدرجة عالية من الدقة بملامح الفرد فقط؛ من خلال فحص ســجلاته الرقمية الموجودة على الشــبكات الاجتماعية، (Kosinski *et al.*, 2013). وقــد يتصَوَّر المرء وجود قواعد بيانات تحتوي على معلومات عن القضايا الجنائية والجماعات العرقية، أو فيروس نقص المناعة المكتسبة، والحالات ذات الصلة بمنطقة جغرافية معينة، وتأثير الارتباطات التي يمكن أن تتم بين هذه المجموعات المختلفة.[١٣]

وبطبيعة الحال؛ تُعَدُّ هذه المشــكلة ليســت جديدة؛ وذلك لكون الإستراتيجيات القائمة على المعلومات تميل إلى تأطير المشــكلات بحلول مُقيَّدة. وتتيح تقنيَّات المعلومات إمكانية معالجــة المعلومــات المُوَحَّدة القابلــة للقياس؛ وذلك بغرض تســهيل عملية الاســتدلال، (Larnier, 2010)؛ إذ إن السيطرة على خصائص وأهمية المعلومات يُعَدُّ حجرَ الزاوية، كما أنَّ العوامل غير القابلة للقياس الكمِّي يتمُّ تصفيتها؛ لكونها غير خاضعة للسيطرة المعرفية.[١٤] وعــلاوةً عــلى ذلك؛ فإنَّ العديد من الممارســات غير العادلة القائمة عــلى التمييز العنصري قــد تَنْتُجُ من الاعتماد على الارتباطــات الضعيفة التي تؤثر على المجال الخاص بنا. وترتبط هذه القضية بصعوبة تفسير كمية كبيرة من المعلومات الأولية المتوفرة حول بعض المسائل (Roberts, 2006)، والتحقُّق من الاستدلالات الناتجة من تحليل البيانات. وتفسير البيانات المُعقَّدة عن طريق المنصات التقنية، (على سبيل المثال: نتيجة البحث عن بعض المعلومات مــن خلال خوارزمية جوجــل) يجعلنا نعتمد معرفياً في كثير من الأحيان على منصات تقنية مبهمة و / أو معقدة أكثر من اللازم؛ من أجل فهم المخاطر، (Lessig, 2009). والإجراءات المعمول بهــا للتصدي لخطر مجتمعي عن طريق الإســتراتيجيات القائمــة على المعلومات تستدعي فَهْماً أكثر دقةً لكيفية السيطرة على هذه السلطة.[١٥]

ولكــن الخطر الرئيسي عــلى الخصوصية الناتج عن الإدارة الرقميــة ينبعُ من مزيجٍ من الحكومة المفتوحة، وإشــارات التنبيه التنظيمية، وإمكانيــة حدوث فيضان رقمي بناءً على

ذلك، (Rodota, 2013). تقوم الحكومة المفتوحة على تفضيل المشاركة النشطة للمواطنين والأطراف المعنية على شـبكة الإنترنت، وتشجِّع تجميع البيانات المتفرقة وتبادل المعلومات. في حين أن إشارات التنبيه تقوم على فكرة أنه كلما كان هنالك المزيد من المعلومات المتاحة حول الأفراد؛ كانت الإسـتراتيجيات المُستَخْدَمة من قِبَل الحكومة أكثر فاعليةً؛ بحيث يمكن استخدامها من قِبَل الحكومة؛ للتأثير على عملية صُنْع القرار الخاصة بالأفراد. ونتيجةً لذلك؛ فإنه كلما كانت إسـتراتيجيات المعلومات المستَخْدَمة مبنيةً على معلومات شخصية؛ كانت أكـثر فاعليةً، (Sunstein, 2011). ولا بُدَّ من أن نتذكر أن المنتجات والخدمات الناجحة في الاقتصاد الرقمي، والتي عادةً ما يشـير إليها مؤيدو الحكومة المفتوحة بعَدِّها نماذج ملهمةً، هي في معظم الحالات نتاجُ شركات قائمة على إسـتراتيجية أعمال رئيسية مبنية على جمع، وتجميع، واستخراج بيانات المستخدمين، (Rodrigues, 2010).

والاعتبـارات الناتجة عن هذا الفصل لا تدعـو إلى التخَلِّي عن مبدأ الحكومة المفتوحة أو إشارات التنبيه بعَدِّهما من الاتجاهات المهمة؛ لتطوير الإدارات العامة، وإنما تدعو إلى تفكير أكثر عمقاً حول ماهية الدور الذي يجبُ أن تلعبه الحكومات في المجتمعات الرقمية الشفافة؛ من أجل الحفاظ على القيم الأساسية للديمقراطيات الحديثة؛ مثل: الخصوصية والحرية.

ملاحظات:

الآراء الـواردة في هذا الفصل هـي خاصة بالمؤلف ولا يمكن أن تُعْزَى إلى أيِّ مؤسسـة أو منظمة.

١- بالرجوع إلى الدراسـات المعرفية؛ نجد أنَّ التنظيم هـو عبارة عن عملية مكونة من ثلاث مراحل: وضع المعايير، وجمع المعلومات، وتعديل السلوك، (انظر: Hood *et al.*, 2001).

٢- في الاتحـاد الأوروبي، المادة ١٥ من المعاهدة حـول عمل الاتحاد الأوروبي تنصُّ على أنه: (١) من أجل تعزيز مبدأ الحوكمة الجيدة وضمان مشاركة المجتمع المدني؛ فإنه يتوجب على مؤسسـات الاتحاد، والكيانـات، والمكاتب والهيئات أداء عملها بشـكلٍ عَلَني قَدْرَ المسـتطاع و(٣) يحقُّ لأيِّ مواطن من الاتحاد الأوروبي، وأيِّ شـخص مقيم أو له مكتب مسـجل في إحدى الدول الأعضـاء؛ الوصول إلى وثائق المؤسسـات والكيانات والمكاتب والهيئات، (European Union, 2007).

٣- التجربــة الأكــثر تقدماً هي في الولايــات المتحدة الأمريكية؛ حيث جعلــت إدارة أوباما الحكومة المفتوحة واحدةً من أهداف السياســة الرئيســية لها، (انظر: الموقع الرســمي لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، www.data.gov).

٤- ومــن الجدير بالذكر أنَّ الكثير من الجدل والدهشــة مصدرهــا النتيجة التي مفادها أنَّ ويكيبيديا Wikipedia هي بدقة موسوعة بريتانيكا Encyclopedia Britannica فيما يتعَلَّق بالمعلومات العلمية، وهو ما يدحضُ أحد الاعتراضات الأكثر شعبيةً على موثوقية المعلومات في الموسوعات التي بإمكان الجميع التعديل عليها، (انظر: Giles, 2005).

٥- انظر: http://peertopatent.org

٦- في ديسمبر ٢٠١١م، قدَّمَت المفوضية الأوروبية حزمة البيانات المفتوحة، والتي تتألف من الاتصالات في ظل البيانات المفتوحة European) Communication on Open Data Commission, 2011b)، واقتراحــاً لتعزيــز التشريعات الحالية حول إعادة اســتخدام البيانات العامــة، والتوجيه EC / 98/2003، (European Union, 2003a)؛ من حيث المبدأ، لا يبدو أنَّ التدابير المقترحة تدعو لإدخال تغييرات جذرية في الإطار الحالي؛ لكونها تأكيــداً على افتراض إتاحة بعــض البيانات، وتضمين المؤسســات التعليمية والبحثية في نطاق التطبيق، واشتراط أن يتمَّ التعامل مع البيانات بشكلٍ آلي فقط لأغراض القراءة.

٧- في الواقع؛ هناك انتعاشٌ مستمرٌ في شعبية المسابقات العامة ذات الجوائز المالية، والجوائز الفخرية؛ كحوافز لتحفيز حلول مبتكرة؛ على سبيل المثال: www.challenge.gov.

٨- يميــل المحامــون إلى تجاهل الأفعال غير الملزمة لــلإدارات العامة؛ وذلك لوجود الاعتقاد الخطأ من أنها لن يكون لها تأثيرٌ ســلبي على المصالح المشروعة للمواطنين. ومع ذلك، يبــدو أنَّ القــوة الإعلامية تُمَارَس في وثائــق التعليمات على مواقــع الإنترنت، التي تمَثِّل التأطير المعرفي للمشكلة.

٩- من المثير للاهتمام أن نرى في الواقع أنَّ الخيارات الثقافية من هياكل المعلومات لها تأثيرٌ واضح على آلية التصور؛ فمثلاً: موقع www.goodguide.com يقَدِّم ترتيباً ســهلَ القراءة للمنتجات؛ بحيث يمكن لمســتخدمي الموقع إنشــاء تفضيلاتهم (وبعبارة أخرى؛ إذا كان لديهم اهتمام متزايد بالمســؤولية الاجتماعية للشركات أو السياســات البيئية)؛ من أجل الحصول على تصنيف مُحَدَّد للمنتجات.

١٠- انظر: /http://smokefree.nhs.uk/quit-tools/quit-app

١١- هـــذا ما يُطْلَــق عليه عادةً بتطويع البيانات لأغراض أخــرى، والذي يحدث عندما يتمُّ اســتخدام البيانــات التي تمَّ جمعها لغرض معين أوٍ لغرض مختلف؛ على ســبيل المثال: التطبيــق الخاص بالإقلاع عن التدخــين المذكور آنفاً؛ في حال وجود نظام داخل التطبيق يقــوم بجمعِ البيانات لرَصْد عدد مرات التحميل؛ لضمان جودة وحُسْــن توزيع الخدمة - يمكن أيضاً استخدام هذه البيانات الجغرافية؛ للاستدلال على المناطق التي يوجد فيها اهتمامٌ أكبر في الأنشطة الخاصة بالإقلاع عن التدخين.

١٢- اِطَّلِعْ؛ على ســبيل المثال: على رأي المشرف على حماية البيانات الأوروبية حول "حزمة البيانــات المفتوحة" الخــاص بالمفوضية الأوروبية؛ بما في ذلك المقــترح لتعديل التوجيه EC / 98/2003 بشــأن إعادة اســتخدام معلومات القطاع العــام، (European Data Protection Supervisor, 2012).

١٣- تم تبَنِّي إعلان حول عملية "التنميط" يُسلِّط الضوء على المخاطر المترتبة على خصوصية الأفــراد في المؤتمر الدولي الرابع والثلاثين لمفوضي الخصوصيــة وحماية البيانات، وتتوفر على العنوان التالي:

http://privacyconference2012.org/wps/wcm/ connect/7b1Ob0804d5d c38db944fbfd 6066fd91/ Uruguay_Declaration_final.pdf?MOD=A]PERES (Uruguay Declaration on Profiling, 2012).

١٤- التطبيق الســالف الذكر الخاص بالإقلاع عن التدخين لا يقَدِّم تصوراً عن أيٍّ معلومات أخرى، ما عــدا التوفير المادي، عن الجوانب الإيجابية المحتملة من الإقلاع عن التدخين؛ مثل: زيادة رفاه الفرد. وبهذه الطريقة، يتمُّ توجيه نشــاط الإقلاع عن التدخين حصرياً نحو الحوافز المالية، (انظر: Marteau *et al.*, 2009).

١٥- كما أشــار إلى: هي ليســت فقط في اعتمادنا على الهاتف المحمول / الحاسب للتواصل مع الآخرين، وهي كذلك ليســت فقــط حول مرور المعاملة عبر الشــبكات الرقمية، أو وجــود نظــام آلي للوظائف، أو الاســتعاضة عن العقــل البشري بنظم تقنيــة. انظر إلى التطــورات القادمة على مِنصات تكنولوجيا المعلوماتِ والاتصالات وإدارة المخاطر؛ إذ إنَّ التحَدِّي القادم هو أن تصبح حياتنا وخبراتنا مشروطةً، مقيدةً أو ممكنةً بواسطة تقنيات المعلومات، (Ciborra, 2004).

الفصل الثاني عشر
الحوكمة التعاونية، والتعاون عبر الإنترنت
مبادرة الحكومة المفتوحة في الولايات المتحدة الأمريكية

* ليزا بلوجرين أمسلر، وسوزان فوكسورثي

المقدمة:

وَقَّع الرئيسُ باراك أوباما في أول يومٍ له في منصبه، مذكرةً تنفيذيةً تلتزمُ بإنشاء «مستوى غير مسبوق من الانفتاح في الحكومة»، و«نظام قائم على الشفافية، والمشاركة العامة، والتعاون لتعزيز الديمقراطية، وضمان ثقة الجمهور، وتعزيز الكفاءة والفاعلية في الحكومة»، (White House, 2009). كانت مبادرة الحكومة المفتوحة هذه تقوم على ثلاثة أُسُس: الشفافية تعَزِّز المساءلة، وتوَفِّر المعلومات للجمهور، والمشاركة تعَزِّز من فاعلية الحكومة وجودة صُنْع القرار، والتعاون يحثُّ الأمريكيين على المشاركة في عمل حكومتهم. وقد توَسَّعَ هذا التحرُّك دولياً؛ إذ إنه توجد الآن شراكةٌ قائمةٌ على الحكومة المفتوحة بين العديد من أعضاء المجتمع الدولي، (Open Government Partnership, 2012).

وقد وَضَعَ مكتبُ الإدارة والميزانية التوجيه الخاص بالحكومة المفتوحة؛ إذ وَجَّه الهيئات الاتحادية إلى نَشْر المعلومات الحكومية على الإنترنت، وتحسين جودتها، وإضفاء الطابع المؤسسي القائم على ثقافة الانفتاح، وخَلْق إطار سياسة تمكينية، (Bingham, 2010; McDermott, 2010). وفي العام ٢٠٠٩م، تبَنَّت جميعُ الهيئات الفيدرالية خُطَطَ الحكومة المفتوحة الأولى، وشاركت في تجارب مبتكرة لتنفيذ التوجيه؛ وذلك من خلال التركيز بشكلٍ كبير على الشفافية والتشاور مع الجمهور من خلال الإنترنت. وفي أبريل ٢٠١٢م، قدَّمَت الهيئاتُ الاتحادية مراجعةً لخطط الحكومة المفتوحة الثانية، ومحددةً للأنشطة للفترة من ٢٠١٢م وحتى ٢٠١٤م.

وعلى الرغم من أنَّ الخطاب الحكومي المفتوح تجاوز النتائج الفعلية؛ إلا إنه كان الدافع وراء بعض التغييرات في الكيفية التي تتواصل فيها الهيئات العامة مع الجمهور على الإنترنت. ويتناول هذا الفصل خُططَ الحكومة المفتوحة الثانية في الحكومة الفيدرالية الأمريكية:

أولاً: سـوف يتـمُّ الحديث بإيجـاز عن الحوكمـة التعاونية، ومـدى ارتباطها بمبادرةِ الحكومة المفتوحة.

ثانياً: سـيكون التركيز على الوعود التي تبَنَّتها خطط الحكومة المفتوحة الثانية، وتقييم التقـدم الذي أحرزته نحو مزيدٍ مـن الحوكمة التعاونية مع العامـة وغيرهم من أصحاب المصلحة. ويتمُّ ختامُ الفصل ببعض التوصيات.

علاقة الحوكمة التعاونية بانفتاح الجهود الحكومية:

تتطلبُ الحوكمةُ التعاونية إجراءاتٍ وهياكل جديدةً في النظام المؤسسي للدولة والإدارة العامـة؛ وذلك لكونها تعكسُ مطالب المواطنين بمزيدٍ من الشـفافية والمشـاركة في قرارات الحكومة. وهنالك علاقةٌ مشتركةٌ تربطُ كلاً من الدولة القائمة على الشفافية والدولة القائمة على المشاركة. ويجبُ على الدولة أن توفر المعلومات وخَلْق الشبكات والعمليات التعاونية أو التشـاركية الفعَّالة؛ من أجل تمكين المواطن من المشـاركة في الإنتاج المشـترك للخدمات العامـة بطريقـةٍ ذات معنى. وهذا بدوره قد يُسْـهمُ في تحسـين الثقـة والشرعية تجاه الحكومة. وفي السياق المحَلِّي في الولايات المتحدة الأمريكية؛ يتمُّ تعريفُ الحوكمة التعاونية والتشاركية على أنها إشراكُ عامة الناس؛ بالإضافة إلى الهيئات على كلٍّ من: مستوى الولاية، والمسـتوى الإقليمي للحكومات المحلية، والوكالات الحكومية المحلية، والقبائل، والمنظمات غير الربحيـة، والشركات وغيرها من الجهات المعنِيَّة غير الحكومية، في العملية السياسـية؛ من خلال وسـائل بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر إشراك الجمهور، والمشاركة المدنية، والحوار، والمداولة العامة، والتشاور مع الجمهور، وتعاون جميع أصحاب المصلحة بتنوعهم، والإدارة التعاونية للجمهور، وتسوية النزاعات، والتفاوض، (Bingham, 2010).

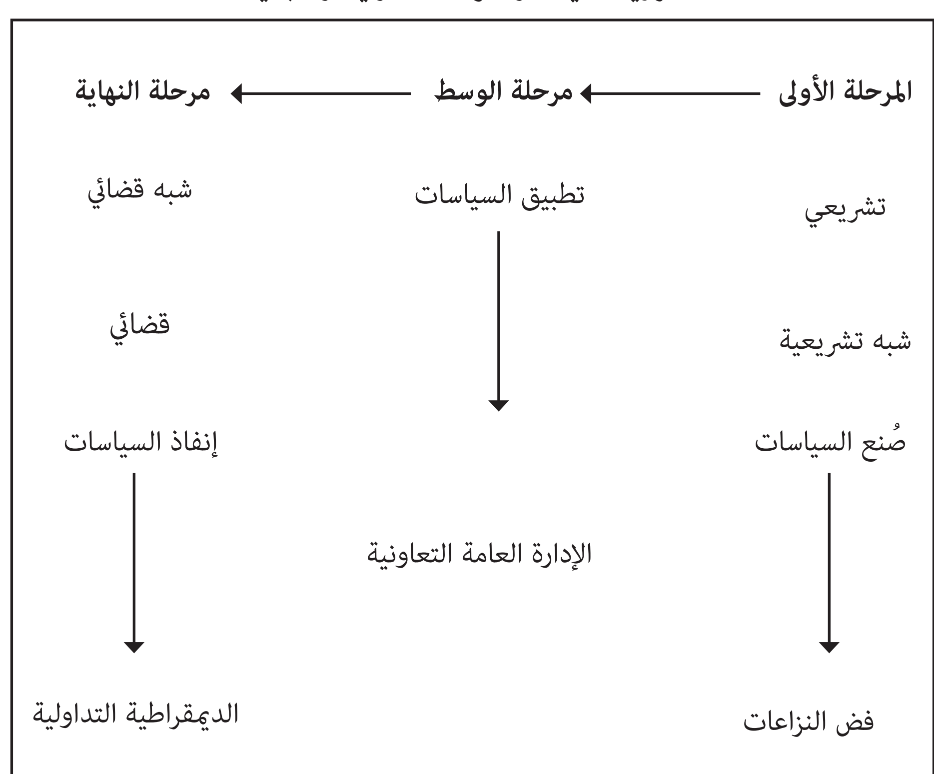
تسـتخدمُ الهيئاتُ هذه العمليات بشـكلٍ متفاوتٍ عند التعامل مع السياسات الخاصة بها، كما هو مبينٌ في الشكل ١-١٢، والذي يتضَمَّن طَرَفَيْ العملية التشريعية، وشبه التشريعية؛

التطبيق والإلزام، (Bingham *et al*., 2005). في حين أنه داخل الســلطة التنفيذية، ركَّزَت مبادرة الحكومة المفتوحة على المرحلة التشريعية الأولى في العملية السياسية للأنشطة شبه التشريعية، وأدوات تنفيذها والتفاعلات على الإنترنت. وأتاحت الهيئاتُ العديدَ من الفرص الموجَّهَة نحو الجمهور؛ للتعبير عن اختياراتهم بدلاً من الاعتماد على أحد الممثلين المنتَخَبِين أو عينات عشوائية من الجمهور أو مجموعة من أصحاب المصلحة (لمناقشة أصناف الحوكمة القائمة على المشاركة، (انظر: Fung, 2006). والقليلُ من الخُطط شَمِلت الجمهور التعاوني أو إدارة الشبكات؛ مثل: شبكات أصحاب المصلحة العامة والخاصة، والمنظمات غير الربحية للعمل معاً؛ لإنجاز مهمة لا يمكن أن تتحَقَّق من خلال أحدهم وحده دون غيره؛ (على سبيل المثال: Agranoff and McGuire, 2003; Agranoff, 2007; Bingham and O›Leary, 2008; O›Leary and Bingham, 2009)، كما أنها لا تعالج عملية إنفاذ السياســات؛ من خلال التفاوض وحَلِّ النزاعات، (Bingham, 2009).

عادةً ما يكون دور الجماهير محدوداً إلى حَدٍّ ما في المرحلة الاولى من صُنْع السياســات بغــض النظر عن العملية الانتخابيــة من حيث التصويت لصالح المرشــحين. وبالرغم من وجود عبارة "المشــاركة العامة" بأشــكالها المختلفة في مئات الأقســام من قانون الولايات المتحدة الأمريكية؛ إلا إنه ليس هنالك تعريفٌ شــامل لمبدأ المشــاركة العامة، (Bingham, 2009). وبنــاءً على متطلبات الإبــلاغ والتعقيب الخاصة بقانون الإجــراءات الإدارية؛ فإنَّ النموذج الافتراضي الذي تتبعه الهيئات كوســيلة لإشراك الجمهور عادةً ما يكون على شكل تعليقات مكتوبة أو جلســات الاســتماع العامة التقليدية التي يحصلُ فيها المشاركون على وقــت محدود للحديث. وقد بدأت خطط الحكومة المفتوحة الأولى بتغيير هذا النمط عن طريق تعزيز الفِكْر القائم على أنه بمقدور التقنية مســاعدة الهيئات على استخدام الأفكار التي منشــأها الجمهور لوَضْع السياسات وتنفيذها؛ وكنتيجة لذلك أشارت دراسة قامت بها الأكاديميــة الوطنية للإدارة العامة، (National Academy of Public Administration) إلى أنَّ هــذا التحــول قَلَبَ النمط التقليدي رأســاً على عقب؛ من حيث إنــه أتاح للهيئات الاطلاع على أفكار الجمهور قبل التزام الهيئة بموقف معين، (Trudeau, 2009).

الشكل (١-١٢)

استمرارية السياسة والحوكمة التعاونية أو الجديدة



تقييم خطط الحكومة المفتوحة الأولى:

في تقريرٍ قام به مركز اي بي أم للعمل الحكومي، وَجَدَ لوكينسمير وآخرون، (Lukensmeyer *et al.*, 2011) أنَّ معظمَ خُطط الحكومة المفتوحة الأولى فشلت في تقديم معايير أو مقاييس لإشراك الجمهور بشكلٍ هادف، لم يتم تجربتها بما فيه الكفاية مع طرقِ الحصول على مدخلات ذات مغزى، لم تبَيِّن الكيفية التي من خلالها سوف تؤثر المدخلات العامة على العملية السياسية ونتائجها، ولم تسعَ إلى تحقيق الضمانات من أنَّ المواطنين وأصحاب المصلحة يمكنُ أن يساعدوا في تحديد القضايا المهمة المتعَلِّقة بالشأن العام. في حين أنَّ هذه الخُطط قد أدَّت إلى رَفْع أعداد المشاركين؛ إلا إنها لم تحقق التنوع. وفي حين

أنَّ هــذه الخُطــط أدت إلى إطلاق مجموعات خــام من البيانات من خــلال موقع بيانات الحكومة Data.gov؛ إلا إنها لم تقَدِّم ضماناً لتحقيق تقاســم كافٍ لمعلومات السياســة؛ من أجل تمكين المشــاركة المُجْدِية للجمهور. وقد أتاحت الخطط مجال المشاركة إلى حَدٍّ ما عبر الإنترنت، وبعض المشــاركة الشخصية. وفي تقريرٍ لمكتب المحاسبة الحكومي الأمريكي (US Government Accountability Office) عن استخدام تقنية الويب ٢,٠ من قِبَل الهيئات الفيدرالية - وَجَدَ أنه حتى يوليو ٢٠١٠م، قامت ٢٢ من أصل ٢٤ هيئة فيدرالية باســتخدام الفيســبوك، وتويتر، ويوتيــوب، (Government Accountability Office, 2010). ومع ذلــك، لم تقم هذه الهيئات باســتخدام المنتديات. وعلاوةً على ذلــك، خَلُصَ الباحثون إلى أنَّ الخطط لم تتضَمَّن إســتراتيجيات لضمان تحقيق ثقافة المشــاركة في الهيئات الحكومية، (Lukensmeyer *et al.*, 2011).

وقــد وَجَدتْ خدمة الأبحاث الخاصة بكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية أنَّه لا توجد هنــاك آلية إنفاذ في خطــط الحكومة المفتوحــة الأولى؛ لضمان امتثال الهيئــات المختلفة، (Ginsberg, 2011). ومعظم المعلومات الصادرة من مبادرات الشفافية كانت حول الجهات المعنية التابعة لهذه الهيئات، ولم تكن حول العمليات الداخلية للهيئات نفســها (ص ٢٩). وقد حدَّدَت خدمة الأبحاث الخاصة بكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية الفرص التي أمام المجلس؛ لتقنين عناصر هذه الخطط، وخَلْق حوافز لتشجيع الامتثال، ودمج سياسات الشفافية في قانون الولايات المتحدة الأمريكية؛ إلا إنه حَذَّر من أن سياسات الشفافية الجديدة قد تضعُ بعض المعلومات السرية عُرْضَةً للخطر. وذكر التقرير أيضاً أنَّ مجموعة العمل التي تم توجيه المسؤولين بمكتب الإدارة والميزانية بإنشائها لمعالجة الشفافية، والمساءلة، والمشاركة والتعاون - لم تشرك أيَّ عضو من الجمهور (ص.٣٢).

ويبدو أن هنالك توافقاً في الرأي على أن خطط الحكومة المفتوحة الأولى قدَّمَت خطوات مهمة في ما يخص الشــفافية واســتخدام التقنية لإشراك العامة؛ إلا إنَّ الأبحاث وجَدَت أدلة قليلةً جداً حول نوعية مشــاركة الجمهور، والنقاش، أو مستوى النشاط القائم على التعاون مع المواطنين وأصحاب المصلحة.

المشـــاركة والتعـــاون عبـــر الإنترنـــت مـــع الجمهـــور وأصحـــاب المصلحـــة: ما الشيء الذي نعرفه؟

عــلى الرغم من كون المذكرة التنفيذية ليســت مكتوبة بهذه الطريقة؛ إلا إنَّ الممارســة العملية لخطط الحكومة المفتوحة الأولى قد تطَوَّرت في المقام الأول إلى أصناف من الحكومة الإلكترونيــة، (انظر: التعريــف في Hu *et al*., 2010). وقد اقترح البعضُ أنَّ تطور الحكومة الإلكترونيــة يتــمُّ عــلى مراحل: نــشر المعلومات، تقديــم المعاملات عبر الإنترنــت، الدمج العمودي لتقديم الخدمات، الدمج الأفقي لمجموعة متنوعة من الوظائف، (Brainard and McNutt, 2010). وتركــز البحــوث الحالية حول الحكومة الإلكترونيــة على كفاءة وفائدة المواقــع الحكوميــة والمدونــات، (Kim *et al*., 2009; Morgeson and Mithas, 2009; Wood *et al*., 2009; Government Accountability Office, 2010; Merry, 2010; Ahn, 2011). وقد ذكرت البحوث أيضاً المخاوف حول المساواة في ما يخص النطاق العريض والوصول إلى الإنترنت فيما يُســمَّى الفجوة الرقمية، (Chen and Hsieh, 2009)، والفجوة بين الأجيال، (Lariscy *et al*., 2011). بالإضافة إلى ذلك، رَكَّزَت البحوث على آليات تصميم وتنفيذ التفاعل عبر الإنترنت، (Del borne *et al*., 2011; Coleman and Shane, 2012).

وقــد أجــرى أســتروم وجرونلانــد Astrom and Gronlund نوعاً مهماً مــن التحليل التجميعي المقارن، أو دراســة الحالة؛ حيث قاما بفَحْص ٥٨ دراســة حالة حول الاستشــارة عبر الإنترنت على مســتوى أوروبا والولايات المتحــدة الأمريكية (٢٠١٢). وقد عَرَف الأدب البحثي النجاح في مجال الاستشــارة عبر الإنترنت على أســاس المعايير التي تضمنُ التمثيل، والمشــاركة المبكرة، والشــفافية الاســتقلالية والتأثير. وكان اهتمام الباحثين في اختبار ثلاثة افتراضات مختلفة حول العناصر الرئيســية لنجاح الاستشارة عبر الإنترنت: (١) تُعَدُّ وظيفة مــن التصميم المؤســسي؛ (٢) أن ذلك يتوقفُ عــلى النوايا الديمقراطيــة القوية للمنظمين، (٣) أنَّ ذلك يعتمد على البحوث المكثفة كجزء من عملية التصميم. وحَدَّدَ الباحثان ثمانية عوامل مختلفة:

- اختيار المشاركين: (١) الطواعية في الاختيار الذاتي، و(٢) الطريقة العشوائية لأخذ العينات، أو الإستراتيجي.

- مرحلة من مراحل دورة السياسة العامة: (١) مرحلة مبكرة و(٢) مرحلة التحليل أو القرار.
- الوَضْـع التداولي: (١) التعبير عن التفضيـلات و(٢) التباحث حول التفضيلات أو تجميع التفضيلات.
- مزج وسـائل الإعلام: (١) على الإنترنت فقـط و(٢) على الإنترنت بالإضافة إلى غير متصل بالإنترنت / حضور شخصي.
- النوايا الديمقراطية: (١) قوية و(٢) مختلطة.
- توقيت التقييم: (١) في وقتٍ مبكر و(٢) بعد استقرار المشروع.
- إشراك البحوث: (١) باحثون مستقلون و(٢) الباحثون يشاركون في تنظيم العملية.
- تحليلُ المحتوى الاستشاري عبر الإنترنت كأداة بحثية: (١) حاضر و(٢) غائب.

وقـد كان مـن النتائج المهمة المنبثقة عن هذه الدراسـة حقيقـة أنَّ هنالك ارتفاعاً في المعَـدَّل العام للفشـل في جميع الـشروط والمعايير؛ حيث إنَّ المعـدل كان في حدود ٤٠ ٪ (Astrom and Gronlund, 2012, p. 82).

ومع ذلك؛ كانت هنالك نتائج مشجعة أيضاً؛ فقد وجد أستروم وجرونلاند (Astrom and Gronlund, 2012) أنَّ الاستشارات على الإنترنت تنجحُ في جَذْب مشاركين أكثر عندما تكون هناك نوايا ديمقراطية قوية جنباً إلى جنب مع الاختيار الإسـتراتيجي أو العشوائي للمشاركين بدلاً من الاختيار الذاتي المفتوح، عندما يحدث التشاور في مرحلة تحليل السياسات أو اتخاذ القرارات، وليس في مراحل مبكرة من العملية السياسية، وعندما يكون هنالك وضعٌ يسمحُ بتـداول الاتصالات بدلاً مـن مجرد التعبير عن التفضيلات، وعندمـا يكون هناك مزيجٌ من العمليـات التي تمّت من خلال الإنترنت والعمليات التي تتمُّ خارجها (ص ٨٥-٦). وفي ظل هذه الظروف؛ فإنَّ نسبة الفشل أقل من ٢٢٪؛ وفي ظل الظروف المعاكسة، فإنَّ نسبة الفشل ما بين ٥٦ و ٦٤٪. وباسـتخدام أسـاليب الانحدار اللوجستي المتعدد، وجد الباحثون أنماطاً منهجية تدعمُ الفرضيات الثلاث حول عناصر تصميم الاستشارة، والنوايا الديمقراطية القوية، والبحـث الدقيـق كجزءٍ من عملية التصميم؛ بحيث أسـهمت جميعها في النجاح. في ضوء هـذه النتائج البحثيـة؛ من المثير للاهتمام مراجعة خيارات الهيئـات الفيدرالية في خططها الثانية للحكومة المفتوحة.

الهيئات الاتحادية توَسِّع التفاعل عبر الإنترنت في خُطَطِها الثانية للحكومة المفتوحة:

قــام لي وكواك، (Lee and Kwak, 2011) باقتراح نموذج تنفيذ من أربع مراحل لخطط الحكومة المفتوحة الثانية ترتكزُ على: (١) زيادة شــفافية البيانات، (٢) تحســين المشــاركة المفتوحة، (٣) تعزيز التعاون المفتوح، (٤) تحقيق التفاعل الواسع الانتشار. وبناءً على هذا النمــوذج، يبدو أننا ما زلنا في المرحلة الثانية من هذه الخُطط. وفي أحســن الأحوال يمكن القول بأنَّ المشاركة المفتوحة تحسَّنَت عما كانت عليه.

قمنا بتحليل جميع خُطط الحكومة المفتوحة الثانية المتاحة اعتباراً من ١ يناير ٢٠١٣م. وقــد تَمَّ هيكلة الخطط بعَدِّها وثائق حية للهيئات الوطنية ذات المهام المختلفة. وبالتالي؛ فإنها تختلف على نطاق واسع في كيفية تفسير وتنفيذ الشفافية والمشاركة والتعاون. وتركِّز بعــضُ الهيئــات على تقديم الخدمات وتحســين مواقعها على الإنترنــت في حين أنَّ هيئات أخــرى ما زالت تعملُ على تطوير مقترحاتها في ما يخــص خطط الحكومة المفتوحة الأولى. وفي الأقســام الافتتاحية لخطط الحكومة المفتوحــة الثانية، قامت الهيئات المختلفة بوَصْف منجزاتها من خُطط الحكومة المفتوحة الأولى، بما في ذلك ما يلي:

١- الإفراجُ عن مجموعات البيانات عــلى موقع البيانات الحكومي Data.gov، وهو الموقع الرســمي لحكومة الولايــات المتحدة الأمريكية الذي تَمَّ إنشــاؤه؛ بهــدف زيادة قدرة الجمهور على الوصول إلى بيانات الهيئات الاتحادية.

٢- تحســينُ وجود الهيئات المختلفة في وســائل التواصل الاجتماعي؛ حيث أفادت الهيئات بزيادة استخدامها للفيسبوك، وتويتر، وغيرها من منصات وسائل التواصل الاجتماعي.

٣- الإبــلاغُ عن النفقات من خلال موقع الاســترداد الحكومــي Recovery.gov، والذي هو عبــارة عن قاعــدة بيانات قابلــة للبحث مهمتهــا تعَقُّب عملية صرف أمــوال دافعي الضرائــب؛ وفقاً لقانــون الانتعاش. ويُعَــدُّ موقعُ الصرف الحكومــي للولايات المتحدة الأمريكية USAspending.gov، عبارة عــن قاعدة بيانات للبحث، وتقديم المعلومات حول الجوائز الاتحادية. ولوحة تقنية المعلومات الاتحادية، والذي هو عبارة عن موقع يقوم بقياس الاستثمارات التي تقوم بها الهيئات الاتحادية في مجال تقنية المعلومات.

٤- وَضْــعُ قواعد؛ للتعقيب عــلى موقع الأنظمة الحكومية الأمريكيــة Regulations.gov،

والذي يُعَدُّ البوابة الاتحادية لوَضْع القواعد التي تسمحُ للجمهور بالتعقيب على الوثائق الاتحادية التي تسمحُ بذلك.

٥- مدى التقدُّم في تلبية الطلبات المتراكمة على البيانات في ظلِّ وجود قانون حرية المعلومات، وهو القانون الذي يعطي المواطنين حقَّ الوصول إلى معلومات الحكومة الاتحادية.

بنــاءً عــلى خُطط الحكومة المفتوحــة الثانية؛ تعتــزم الهيئات تركيــز جهودها في المقام الأول عــلى اســتخدام تقنيــة المعلومات؛ للحصول على المســاعدة من الجمهــور وأصحاب المصلحــة؛ مــن أجل إنجاز المهــام الموكلــة إليها. ومع ذلــك، ليس هنالك تــداولٌ حقيقي للمشــاركة العامــة، والتعــاون، أو الإنتــاج المشــترك للخدمــات العامــة و / أو السياســة. ووجدنــا ســتة اتجاهــات، مُصنَّفة وَفْقاً لمــدى التعاون مــع الجمهور وأصحــاب المصلحة: **(١)** المسابقات أو الجوائز، **(٢)** تعزيز الشفافية أو التعاونية، **(٣)** تبادل التطبيقات والتطوير، **(٤)** تطوير المعرفة في مختلف القطاعات، **(٥)** المشــاركة عبر الإنترنت؛ لوَضْع السياسات من خلال وســائل التواصل الاجتماعي، **(٦)** مساحات المنصات أو التطبيقات المُخصَّصَة للتعاون. انظر: الجدول ١-١٢؛ للاطلاع على النِّسَب الخاصة بالهيئات المشاركة في كلِّ نموذج من نماذج المشاركة والتعاون؛ حيث إنَّ الجزء التالي سيُسلِّط الضوء على أمثلة رئيسية من كلِّ نموذج.

الجدول (١-١٢)

النسبة المئوية لمدى مشاركة هيئات السلطة التنفيذية في أساليب المشاركة، والتعاون مع الجمهور

نوع المشاركة	النسبة المئوية للمشاركة
المشاركة عبر الإنترنت؛ لتطوير السياسات	**١٠٠**
المسابقات أو الجوائز	٨٠
تعزيز الشفافية أو الشفافية التعاونية	٧٢
تطوير المعرفة في مختلف القطاعات	٥٢
تبادل التطبيقات والتطوير	٤٨
مساحات التطبيقات المخصصة للتعاون والتطوير	٤٨

المنافسة والجوائز:

في العـام ٢٠٠٩م؛ دعـا الرئيسُ أوبامـا الهيئات إلى زيادة قدرتها على تشـجيع الابتكار باسـتخدام أدوات مثل الجوائز والتحَدِّيات. وكرَدٍّ فعلٍ لذلك؛ قامت إدارة الخدمات العامة (Administration General Services) بإنشـاء منصـة التحَدِّي الحكومي على الإنترنت (Challenge.gov)؛ بحيث تسـتطيع الهيئات من خلالها نَشْر التحَدِّيات والمسـابقات. في الخطـط الثانية للحكومة المفتوحة، تخَطِّط غالبية الهيئات لزيادة عدد المسـابقات؛ لزيادة مشاركة المواطنين وتعزيز الإبداع.

وكانت نِسـبُ المشـاركة العامة في العديد من المسـابقات منخفضةً نسبياً؛ على سبيل المثـال: تعتزم وزارة النقـل (Department of Transportation) القيام بتصميم تحَدِّي القيادة بذهـن مشـتت (http://www.distraction.gov/content/challenge.html)؛ بهـدف إشراك الطلاب في المرحلة الثانوية في نَشْر الوعي حول القيادة بذهن مُشَـتَّت من خلال تصميم شعارٍ إبداعي لنَشْره على شبكات التواصل الاجتماعي.

وفي المقابـل؛ حَصَدَتْ التحَدِّياتُ التي طرحتهـا الهيئة الوطنية للملاحة الجوية والفضاء الأمريكية (ناسـا) (National Aeronautic and Space Administration) مستوى أعلى من المشـاركة. وفي عام ٢٠١١م، خَصَّصَت وكالة ناسـا ١,٣٥ مليـون دولار لتحَدِّي الطيران الأخضر بمناسـبة الذكرى المئوية؛ لحَثِّ الأفراد على تطوير طائرات أكثر كفاءةً في اسـتهلاك الوقود. وحقق فريقِي المركز الأول والثاني في هذا التحَدِّي ضِعْف كفاءة الوقود القياسـية، وتخطط ناسـا لمواصلة هذه المسابقات. ويتجاوز هذا البرنامج الهدف المُعلَن لناسا في نَشْر الوعي العام للاستفادة من مثل هذه الأعمال في تحقيق أهداف الوكالة.

تعزيز الشفافية:

إتاحـة كميات هائلة من البيانات الحكومية وجَعْلها في متناول الجمهور؛ من شـأنه أن يسـهم في تعزيز الشفافية، والمسـاءلة وسـهولة الوصول إلى المعلومة، (Roberts, 2006). والشـفافية التي تتمُّ عن طريق الحاسـب الآلي لها أنصارها الذيـن يعتقدون أنَّ مثل هذا الإجراء يسمحُ بحصول العامة على معلوماتٍ أفضل، ويساعدُ في جَعْل المجتمع أكثر عقلانيةً

في قراراتــه، ويؤدي إلى تحقيــق مجتمعات تَنْعمُ بالديمقراطية والرخــاء. في حين أنَّ النقاد يجادلــون بقولهــم: إنَّ هذا الإجراء قد يخلــقُ طوفاناً من المعلومات التــي لم يتم فرزها؛ مما يــؤدي إلى حالة من عدم الاســتقرار، (Meijer, 2009). وفي خطط الحكومة المفتوحة الأولى؛ قامت الهيئات بنَشْر البيانات ذات القيمة العالية؛ ولكنها لم تستخدم صيغاً أو حقولاً مشــتركة. أما في خطط الحكومة المفتوحة الثانية، تعتزمُ العديدُ من الهيئات جَعْل البيانات سهلة الاســتخدام، بصرياً وموحداً. وقد اقترحت مؤسسة العلوم الوطنية (The National Science Foundation) توحيــد مبــادرة لتوحيد البيانات، في حــين أنَّ وكالة حماية البيئة (Environmental Protection Agency) تخَـطِّـط لطرح قانون نموذج حرية المعلومات، والذي يقترح إنشــاء نقطة وصول واحدة لمعلومات جميع الهيئات. وفي مثالٍ آخر؛ يســمحُ الموقع التجريبي الخاص بوزارة الطاقة الأمريكية (http://www.eia.gov/beta) للمواطنين بالاختبار والتعليق على التحســينات المبنية على التصور المرسوم باستخدام البيانات. ويتيحُ هذا الأســلوب المتعدد المصادر لوزارة الطاقة الاطلاعَ على ردود فعل ذات قيمةٍ عالية حول مجموعات البيانات الخاصة بها، والأساليب الأكثر فعاليةً لعرض هذه البيانات.

وبالمجمل؛ تمَثِّلُ هذه البرامج تحســيناتٍ إبداعيةً للشفافية؛ ولكنها بشكلٍ عام لا ترتقي إلى مســتوى الشــفافية التعاونية، التي من خلالها يســتطيع الجمهور أن يُنشِــئ البيانات، ويتفاعــل معها بطريقــة تجعله هو مَنْ يقود عملية تنفيذ السياســات والتغير الاجتماعي، (Fung *et al*., 2007).

تقاسم التطبيقات، وتطوير تقديم الخدمات:

بإمــكان التطبيقات على أجهزة الكمبيوتر، والهواتف الذكية، والأجهزة اللوحية أن تزيدَ من مشــاركة المواطنين في عمليــة جَمْع المعلومات وتبادلها. وقد تعَــزِّز التطبيقات جهود الحكومة المفتوحة؛ من خلال تســهيل عملية الوصول للبيانات والسماح للمواطنين بإعطاء ردود الفعل حول هذه البيانات بشــكل أكثر ســهولة. في خُطط الحكومة المفتوحة الثانية، تُظْهِرُ العديدُ من الهيئات الرغبةَ في تبَنِّي تطوير التطبيقات؛ إما من خلال المسابقات أو من خلال التحســينات المســتمرة لتطبيقات تم تطويرها في المرحلة الأولى من خطط الحكومة المفتوحة.

حيث قامت وزارة الداخلية الأمريكية The Department of Interior (DOI) باقتراح الأطلــس الوطني للأنهــار (National River Atlas)، وهو مشروعٌ متعدد الوســائط على شبكة الإنترنت يسمحُ للمواطنين بالتعَرُّف على الموارد الوطنية من الأنهار؛ لدعم إعادة بناء وترميم هذه الأنهار ومســاعدة المجتمعات المحلية في تطويــر نظام الطرق الزرقاء الوطني (National Blueways System)، والذي يُعَدُّ مبادرةً؛ للمساعدة في حماية واستعادة الأنهار ومصــادر المياه في البلاد. هذا النظام ســيتيح أداةً جغرافيةً مكانية تســمح للأفراد بمراقبة والتعــرف على مراحل ترميم الممرات المائية في جميــع أنحاء البلاد. ومن الأهداف الأخرى لهذه الأداة هو تحســين التنســيق بين مكاتب وزارة الداخلية، وإشراك أصحاب المصلحة في التعرف على أولويات الترميم. وهذه المبادرة أقرب ما تكون من مفاهيم الحوكمة التعاونية القائمة على مبدأ مشاركة المواطن في إنتاج الخدمات العامة.

مواقع شبكة الإنترنت (Wikis)، أو تطوير المعرفة عبر القطاعات:

الويكيز Wikis هي عبارة عن مواقع على شــبكة الإنترنت؛ حيث يمكن إنشاء المحتوى، وتحريره، ومناقشــته بشــكلٍ تعاوني، (Noveck, 2009). وتشــمل اســتخداماتها من قِبَل الحكومة إنشــاء بيئات مفتوحــة للمعلومات، وتدوين المذكرات الشــخصية أو نُظُم إدارة المعرفة، وأغراض أخــرى محَدَّدة تكون فيها حقوق التأليف محــدودة، (Mergel, 2011). وتنوي بعض الهيئات تحسين أو الحفاظ على الويكي الموجودة من خطط الحكومة المفتوحة الأولى بما في ذلــك DoDTechpedia الخاصة بوزارة الدفاع الأمريكية، وويكي أفضل صفقة خاصة بإدارة الخدمات العامة الأمريكية.

وقد اقترحــت العديد من الهيئات في خطط الحكومة المفتوحــة الثانية تطوير منصات جديــدة؛ لتطوير المعرفة للجمهور، وللهيئــات الحكومية الأخرى، وللمنظمات غير الربحية، وللمنظمات الربحية. وهذا يدلُّ على أن الهيئات وجَدَت أن التعريف واطلاع الجمهور على خدماتها وخبراتها يُعَدُّ أمراً مهماً في مجال العلاقات العامة، وأنَّ الاعتراف بهذه الأدوات من شأنه أن يسمح للمواطنين بالإسهام بشكلٍ أفضل في وضع السياسات.

على سبيل المثال: الموقع الإلكتروني الخاص بالتدريب الوطني، والموارد التعليمية في وزارة الطاقـة Department of Energy, National Training and Education Resources (https://www.nterlearning.org/home) هــو عبارة عن برنامج تعليمي على الإنترنت يســمحُ للمنظمات باســتخدام المحتوى الموجود في تدريب واعتــماد المتدربين في مجموعة متنوعة من المواضيع. وهدف هذا البرنامج هو توفير موارد تعليم عالية الجودة للمعلمين؛ لتضمينهــا ودمجها في مناهجهم الدراســية، بما في ذلك الوحــدات الخاصة بالطاقة النظيفة والاحتبــاس الحــراري؛ بالإضافة إلى ذلك، تســعى مبــادرة وزارة النقل في موقــع البيانات الحكومية المتعَلِّقة بالســلامة Safety.data.gov إلى بناء مجتمع السلامة الذي سوف يشملُ المنتديات، والمدونات، والمناقشــات، والبيانات. ويحتوي الموقع على بيانات حول إحصاءات الإصابــة ومعلومات الســلامة المرورية الخاصــة بكل ولاية. ويوجد هنــاك أيضاً تطبيقات متاحــة لحكومات الولايــات والحكومات المحلية؛ بحيث يمكن اســتخدام هذه المعلومات؛ للإسهام في تحسين السلامة المرورية.

المشاركة عبر الإنترنت؛ لتطوير السياسات باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي:

العديــد من المنظمات غــير الحكومية قامت بالفعل بتقييم خُطــط الحكومة المفتوحة الثانية، وانتقدت اســتخداماتها لإشراك الجمهور (Center for Effective Government, 2012; OpentheGovernment.org, 2012). وتُعَدُّ عملية جذب المواطنين للمشــاركة في وَضْع السياســات جانباً مهماً في الحكومة المفتوحة الديمقراطيــة، (Sirianni, 2009). وفي الوقــت الراهن، تقوم جميع الهيئات بوَضْع القواعد الخاصة بها على موقع Regulations.gov، ويمكن للمواطنين إضافة ردود أفعالهم كجزء من آلية وضع القواعد بشكلٍ غير رسمي وفقــاً لقانون الإجراءات الإداريــة. ولا يمكن اعتبار هذا الإجراء مثاليــاً؛ ذلك لكون عملية المشــاركة تُعَدُّ اختياراً ذاتياً بالكامل، وما يتمُّ خــلال مثل هذا الإجراء يُعَدُّ اتصالاً من طرفٍ واحد ولا يُسمَح فيه بالتداول.

إذا مــا أرادت الهيئــاتُ من المواطنين تبَنِّي ملكية قضايا السياســة؛ فإنه لا بد من الأخذ بالاعتبار السُّبُل الأكثر فاعلية في ذلك مثل المساحة الرقمية لمكان العمل، والتداول على نطاق واســع، (Leighninger, 2011). وتشــتمل الأمثلة الحالية على مشاركة استخدام المواطنين

لجَمْــع، وتصنيف، وتحديد الأفكار من خلال مِنصات مثل: IdeaScale، والتي تُعَدُّ أداةً تمَّ اســتخدامها من قِبَل البيت الأبيض كجزءٍ من الحوار حول الحكومة المفتوحة، (Bingham, 2010). وبالإضافة إلى ذلك؛ تقوم بعض الهيئات باســتخدام وســائل التواصل الاجتماعي في محاولةٍ؛ لتحقيق المزيد من المشــاركة العامة التفاعلية. وتعتزم وزيرة التربية والتعليم آرني دونــكان Arne Duncan مواصلة التواصــل مع الجمهور من خلال تويتر؛ حيث يتم دعوة المتابعين للانضمام إلى الدردشــة في تويتر في وقتٍ معينٍ، وطرح الأســئلة التي تجيب عليها الوزيرة بشــكلٍ مباشر. وهذه المبــادرة تتيحُ الحصول على معلومــات تتعَلَّق بالرأي العام والحصول على استجابات لحظية في حينه.

وتعمل وزارة الإســكان والتنمية الحضرية حالياً على خُطَط وأفكار عمل في هذا المجال؛ حيث تعمل على إنشــاء منصة مدعومة من قِبَل صوت المســتخدم (UserVoice) تســمحُ بتبادل الأفكار والرَّدِّ على الأسئلة بين الجمهور والموظفين، وكذلك مناقشة الأفكار، والتصويت عــلى أهــم الاقتراحات. وعلى عكس موقــع Regulations.gov؛ فإنَّ هذه المنصة تســمحُ للمواطنين بإعطاء ردود أفعالهم بشــكلٍ مباشر، وتقييم العملية السياسية، قبل الدخول في مرحلة وضع القواعد.

المِنصات، والمساحات، وتطبيقات للتعاون:

وفي حين أنَّ خُطَط الحكومة المفتوحة الأولى كانت تتشَدَّقُ بدَعْمِها للتعاون؛ فقد أظهرت خطــط الحكومة المفتوحة الثانية زيادةً في التركيز على التعاون. وتســعى الهيئاتُ إلى بناء البنية التحتية لخَلْق شراكات بين الهيئات، والمنظمات، والجمهور. ويكمُنُ الهدف في معظم هذه الجهود التعاونية في الســعي إلى تعزيز وتحســين تقديم الخدمــات من قِبَل الهيئات، والحث على الابتكار من مصادر خارجية، أو جَمْع الأفكار من أصحاب المصلحة.

ومــن جانبٍ آخــر؛ تخَطِّط ناســا (NASA) لإعادة هيكلة شــاملة لبيئتها على شــبكة الإنترنت؛ لجَعْلها ســحابية ومفتوحة المصدر، (Open source software). وســيؤدي ذلك إلى تحرير البيانات والتطبيقات الخاصة بوكالة ناسا، وإتاحة استخدامها كمصدر مفتوح من قِبَل الأفراد والمنظمات. وفي الوقت الراهن؛ تدير الوكالة بوابة: (/http://code.nasa.gov

project/) والتي من خلالها يمكنُ للأفراد الوصول إلى البرمجيات المفتوحة المصدر. وتعملُ وكالة ناسا على بناء مستودع عام للبرمجيات التعاونية من شأنه أن يسمح للمطورين والأفراد بالوصول بسهولة أكبر واستخدام التقنية التي تتيحها وكالة ناسا؛ من أجل التعاون في المشاريع. وإنشاء بنية مفتوحة المصدر يُعَدُّ أمراً ضرورياً؛ لتحقيق التعاون على شبكة الإنترنت؛ لأنه يزيل حاجز البرامج الخاصة، والتي يمكن أن تعوق الابتكار.

ومن الأمثلة الأخرى في هذا المجال: أداة مطابقة النطاق العريض (BroadbandMatch) التي أنشأتها وزارة التجارة الأمريكية، والتي تُعَدُّ مستودعاً للمستفيدين من منحة قانون الانتعاش؛ للعثور على الشركاء المُحتَمَلين مثل موَفِّري المحتوى للنطاق العريض، والمؤسسات الواسعة النطاق؛ فعلى سبيل المثال: بإمكان منظمة غير ربحية صغيرة حاصلة على منحة الدخول إلى هذه الأداة والبحث عن المؤسسات، ومن ثم التواصلُ معهم؛ بهدف تكوين شراكة. وتوفر هذه المبادرة منبراً للتعاون التنظيمي، وكذلك تشجيع الاستخدام المُستَدَام للمِنَح المالية.

تقييم وتوصيات:

على الرغم من أنَّ خطط الحكومة المفتوحة الثانية تشير إلى أننا ما زلنا في المرحلة الثانية - المشاركة المفتوحة - من النموذج الخاص بتحقيق الحكومة المفتوحة، (Lee and Kwak, 2011)، ويمكن للهيئات اتخاذ خطوات نحو مزيد من الحوكمة القائمة على المشاركة، والتداول، والتعاون في تنفيذ خطط الحكومة المفتوحة الثانية. ويمكن استخدام مبادئ تصميم أفضل لإشراك الجمهور، وجَعْل المشاركة من خلال المسابقات والتحَدِّيات أكثر وضوحاً، وتحديد البرامج التي تستَخْدِم منصاتٍ جديدة للتعاون، ودَمْج الإنتاج المشترك في مبادرات الهيئات.

استخدام مبادئ تصميم أفضل لإشراك الجمهور:

تشير البحوث إلى أنَّ وجود تصميم أفضل لعمليات المشاركة العامة يُحْدِث فَرْقاً في نجاحها أو فشلها؛ لا سيما العمليات على الإنترنت. وعلى افتراض أنك تسعى إلى تحقيق النجاح في المشاركة، والتداول، والتأثير على السياسات؛ فإن أفضل الممارسات في مجال

التصميم يتضَمَّن وجود عينة عشوائية أو اختيار الفئة المُستَهدَفة من المشاركين، والعمليات التداولية، وتصاميم مختلفة؛ سواء من الإنترنت أو شخصية لتحليل السياسات وصُنْع القرار، والتقييم دقيق، (Astrom and Gronlund, 2012).

في المقابل؛ فإنَّ خُطط الحكومة المفتوحة الثانية تحتوي على العديد من الأســاليب التي تسعى إلى إشراك الجمهور؛ من خلال وسائل التواصل الاجتماعي، والتشاور حول السياسات عبر الإنترنت، ومجموعات أصحاب المصلحة من دون وجود دليل على أنَّ هذا التصميم هو أفضل الممارسات.

وتقــترح خطط الحكومــة المفتوحة الثانية نشر المعلومات؛ بغــرض الحصول على ردود الفعــل على الإنترنت فقط مــن خلال مِنصــات مثــل: IdeaScale وRegulations.gov، واستخدام المشاركين الذين تطوعوا من تلقاء أنفسهم، ومحدودية الفرص المتاحة للتفاعلات التداولية. ويســتخدم موقع IdeaScale أداةً قائمةً على التصويت وأخذ آراء المشاركين للرَّد على أفكار بعضهم مع بعض، في حين أنَّ موقع Regulations.gov لم يتم تصميمه للســماح بأيِّ تفاعلات تداولية بأيِّ شكل كان.

وعلاوةً على ذلك؛ فغالباً ما يكون من غير الواضح كيف أو ما إذا كانت الهيئة ستستخدم إسهامات المشاركين في عملية صنع القرار. ونظرية الاختيار العام تشيرُ إلى أنَّ هذا يمكن أن يــؤدي إلى ظاهرة الجهل العقلاني، (Downs, 1957, cited in Astrom and Gronlund, 2012, p. 89). ومتى ما كان المشــاركون المحتملون ليســوا على يقينٍ من نتائج المشاركة، والتكاليــف في الوقــت والجهد والمــوارد اللازمة لجمــع المعلومات - فإن أعباء المشــاركة ســتفوق الفوائد المرجوة؛ على ســبيل المثال: فإنَّ الردود على العناصر المعروضة على موقع Regulations.gov قليلة جداً، إن وُجِدَت. والاختيار الذاتي يســمحُ بميل الردود نحو قضايا السياسة العامة؛ بحيث يكون هناك تفضيلٌ لمصالح خاصة، ولا يضمن تنوع التمثيل العام.

قدَّم أستروم وجرونلاند (Astrom and Gronlund, 2012) أدلةً قويةً على أن العينات العشوائية أو التمثيلية مصممة على نحو أفضل، أكثر نجاحاً، وتُعَدُّ وسيلةً أكثر تمثيلاً لقياس الرأي العام حول موضوعات السياســة. وأمريكا تتكلم America Speaks، هي عبارة عن منظمــة غير ربحية تقيم المؤتمرات في جميع أنحاء الولايــات المتحدة الأمريكية؛ وذلك من

خلال الإنترنت، بشكلٍ شخصي، أو من خلال وسائل الإعلام، وتقومُ بدَمْج التمثيل المتنوع في المبادئ الأساسية الخاصة بها عند تصميم المداولات الواسعة النطاق؛ وبالتالي ضمان منظور أشــمل لرأي المواطن (www.americaspeaks.org). ويَســتَخْدِم الاقتراعُ التداولي عيناتٍ عشــوائيةً مختلطةً باستخدام أساليب عبر الإنترنت وبشكلٍ شخصي؛ من أجل الحصول على المعلومات التي يمكنُ استخدامها من قِبَل صانعي السياسة، (Fishkin, 1995).

ويجب التعَلُّم من تجارب الحكومة المفتوحة؛ فنحن بحاجة إلى برنامج يقوم على تحليل وتقييــم صارم للسياســات، (Nabatchi, 2012). وهنالك أدلة على أنَّ دمجَ عملية التقييم مع عملية إشراك الجمهور يُعَزِّز المســاءلة من قِبَل المشاركين، ويساعد على إحداث الأثر في عملية صُنْع القرار الخاص بالهيئات المعنية. وعند شروع الهيئات في تنفيذ خُطط الحكومة المفتوحــة الثانيــة؛ فإن لديهــا حرية التصرف في اســتخدام مبادئ تصميم أفضل لمشــاركة الجمهور عبر الإنترنت؛ بما في ذلك أَخْذ العينات العشــوائية أو المســتَهْدَفة من المشــاركين، وإعطاؤهم فرصة تداول الآراء؛ ســواء من خلال الإنترنت أو بشــكلٍ شــخصي، وبناء بحث مطوَّلٍ يكون ذا مغزى في عملية التصميم؛ لتحديد تأثير مشاركة الجمهور.

تحَدِّي الجمهور؛ للقيام بمشاريع ذات مغزى:

ناقشت العديد من الهيئات استخدام موقع التحَدِّي الحكومي Challenge.gov في خططها الثانية للحكومة المفتوحة باعتباره طريقة لإشراك الجمهور في إيجاد حلول مبتكرة لمشــكلات السياســات. وبالرغم من ذلك؛ فإن العديد من الهيئات تســمح بمشاركة الجمهور؛ من خلال أنشطة العلاقات العامة فقط مثل: مسابقات الصور؛ في حين أنه من الممكن إشراك الجمهور بطُــرُق هادفة ذات مغزى. على ســبيل المثال: تقَــدِّمُ وكالة ناســا ووزارة الدفاع الأمريكية جوائز نقدية كبيرةً، وتطلبُ من الجمهور وأصحاب المصلحة إيجاد حلول للعديد من القضايا المهمة. والهيئات التي لا تركِّز مسابقاتها على التقنية؛ يمكن للتحَدِّيات التي تطرحها أن تشمل تطوير الخطط الإســتراتيجية أو العمل على بحوث مبتكرة، أو العمل التعاوني؛ بهدف إنشــاء قواعد بيانات مفيدة للمشاركة مع الجمهور. وفي نهاية المطاف؛ يوجد العديد من المسابقات والجوائز التي تســتطيع الهيئات استغلالها؛ لدعم مشــاركة الجمهور؛ بهدف الإنتاج المشترك للأدوات أو الحلول التي نحتاجها لمعالجة المشكلات في التقنية أو السياسة.

بناءُ البنية التحتية؛ لإيجاد برامج تعاونية وتقييمها:

حاليــاً؛ تركِّز العديدُ من المبادرات التعاونية على بناء البنية التحتية أو مِنصات للتعاون؛ ولكــن لا يوجد وضوح لدى الهيئات عن كيفية التعامل مع هذه البرامج التي ســوف تنتجُ عنها بشــكلٍ واضح أو كيف ستشجعُ المشــاركة العامة على ذلك. وتخطط ناسا (NASA) لإعــادة صياغة البنيــة التحتية الخاصة بها على شــبكة الإنترنت بأكملهــا؛ لتصبح مفتوحةَ المصــدر. في حــين أنَّ وكالات أخرى تعملُ على منصات تعاونية مماثلة (على ســبيل المثال: المبادرة التعاونية لمســاحة العمل الخاصة بوزارة النقل). كما يجبُ تطويرُ وســائل لاختبار ودَمْج برامج تعاونية قابلة للقياس. وبالإمكان اســتخدامُ التحَدِّيات والمنافســات؛ للحصول على مســاعدة الجمهور في تطوير طُرُق لاســتخدام البنية التحتية. وهذا من شأنه أن يزيد التعاون بشكلٍ كبيرٍ في مختلف القطاعات.

دمج الإنتاج المشترك في خُطَط الحكومة المفتوحة:

يصفُ ســيرياني (Sirianni, 2009) كيف يمكنُ للهيئات التعاون مع الجمهور وأصحاب المصلحة؛ لإنتاج الخدمات العامة، وهو ما سمَّاه بالإنتاج المشترك. وقد تكلم بوفيرد Bovaird عن هذا الموضوع بإسهابٍ في الفصل السابع؛ من خلال دراسة الدوافع التي تحثُّ المواطنين على الإنتاج المشترك. ويمكن للهيئات الفيدرالية تحفيز الشراكات مع الجمهور؛ فعلى سبيل المثال: تســتعين وكالة حماية البيئة بأفراد من الجمهور؛ للمساعدة في رصد الأحوال البيئية على الأرض كجزءٍ من تطبيق شروط النظافة أو التصاريح.

وقد أظهرت بعض الهيئات دلائل تشــير إلى المبادرة نحو الإنتاج المشــترك؛ لخلق حلول مبتكرة لتقديم الخدمات؛ على ســبيل المثال: برنامج ألفا إديسون Alva Edison للمهنيين الزائريــن، الذي يُدَار من قِبَل مكتــب براءات الاخــتراع (Department of Commerce Patent Office) التابع لوزارة التجارة؛ بحيث يسمحُ للمهنيين والأكاديميين المختَصِّين بالملكية الفكريــة بالتفرُّغ لفترة تصلُ إلى ســتة أشــهر؛ للعمل لدى المكتب. ويَتَّبِــعُ مكتبُ براءات الاختراع التابع لوزارة التجارة أســلوبَ تقييم الفرد لبراءات الاختراع، والذي يســمحُ للعلماء المتطَوِّعين والخبراء بالمســاعدة في تقييم طلبات براءات الاختراع. وتديرُ الخدمات الصحية

والإنسانية برنامج زمالة للابتكار؛ لجلب خبراء خارجيين ورجال الأعمال؛ للإسهام في الابتكار، والتجربة، والتعامل مع التحديات التي تواجهها الوزارة. وتُعَدُّ مشاركة المواطنين في كلٍّ من هذين البرنامجين على مستوى يتجاوز تقديم الملاحظات أو الأفكار في مجال السياسة. وتُعَدُّ هاتــان المبادرتان من المبادرات الواعدة لتعزيز الشراكات بــين الهيئات والجمهور؛ وهو ما يدعو الهيئات الأخرى للنظر في برامج مماثلة.

الخاتمة:

قدَّمَت الهيئاتُ الحكومية الأمريكية مجموعةً متنوعةً من البرامج والمبادرات في خططها للحكومــة المفتوحة الثانية. وأظهــرت بعضُ الهيئات تطوراتٍ واعدةً في التحرك نحو إشراك الجمهور والتعاون؛ بينما حقَّق البعضُ الآخر الحدَّ الأدنى من الالتزامات أو فشل في الخروج بخطط للحكومة المفتوحة الثانية قَبْل الموعد النهائي المحدد. ولدى كلِّ هيئة فرصةٌ للابتكار والتحرك نحو حكومة أكثر انفتاحاً. وباســتطاعة الجمهور أن يســهمَ في عمل الحكومة؛ من خلال مبادراتٍ مُصمَّمَة بشــكلٍ مناســبٍ لخدمة أهداف محددة. وفي الوقت الذي تسعى فيــه الهيئاتُ إلى تنفيــذ خططها الخاصة بالحكومة المفتوحة الثانية، وينبغي أن تســتَخْدِم المنهــج العلمي في التصميــم؛ من أجل تحقيق المزيد من الحوكمــة التعاونية والوصول إلى دولة أكثر انفتاحاً وشفافيةً.



الجزء الخامس

الدولة المتعددة المستويات

الفصل الثالث عشر
إصلاح الإدارة العامة في الأنظمة المتعددة المستويات: تقييم التغيرات في أداء الحكومات المحلية الأوروبية

* سابين كولمان، وستيفان جروس، وجورج بوجومل

المقدمة:

تُعَدُّ إعادة توزيع المهام العامة إستراتيجيةً مشتركةً للإصلاح في معظم دول أوروبا الغربية. ومن جهة أخرى؛ فهناك اتجاهٌ نحو اللا مركزية، ومن جهة أخرى أيضاً؛ هنالك بعضُ التدابير المركزية. وذلك بالإضافة إلى البحوث التي تسعى إلى تقييم اللا مركزية في بعض فروع الأدب الخاص بالمجال (انظر: القسم التالي)؛ حيث يوفر منهجُ المقارنة زاويةً أكثر دقةً. وإذا أخذنا بعين الاعتبار أنَّ هنالك اختلافاً في الإستراتيجيات الفعلية للا مركزية، والتدابير المالية، والطبيعة المحَدَّدة للوظائف المُوكَلَة بشكلٍ كبيرٍ في مختلف البلدان والمناطق. ويُعَدُّ حدوث بعض التمايز بشأن الآثار المترتبة على هذه التدابير أمراً متوقعاً. وبناءً على ما ذُكِر آنفاً؛ فإننا سنسعى في هذا الفصل إلى تحليل السياسات اللا مركزية في ألمانيا، وفرنسا، والمملكة المتحدة[١]؛ حيث يتمُّ اتباعُ إستراتيجيات متفاوتة للا مركزية في هذه البلدان الثلاثة، مع وجود تأثيرٍ مؤكَّدٍ جزئياً وفي الوقت نفسه دَحْضٌ جزئياً للفرضيات الشائعة. ومن خلال تبَنِّي نهج تقييمي؛ نسعى إلى تحديد الظروف التي تسهم في تلبية وعود اللا مركزية (الشفافية والمساءلة، وتحقيق مكاسب الكفاءة، وتحسين الخدمات الخاصة بالمواطن، والتنسيق بشكلٍ أفضل، وجودة الخدمة) التي جعلت منها واحدةً من إستراتيجيات الإصلاح الأبرز في جميع أنحاء العالم، (Treisman, 2007).

سيكون هذا الفصل على النحو التالي: سنحاول أولاً أن نقدمَ نبذةً للقارئ عن المناقشات النظرية في العلاقات الحكومية الدولية، واللا مركزية، وآثار الأداء. وذلك بعد لمحة موجزة عن المنهجية والإطار التحليلي المعتمد لهذه الدراسة، ثم بعد ذلك سوف نقدم النتائج

التجريبية لدراســة المقارنة التي قمنا بها حول تأثير اللا مركزية. في حين أنَّ الخاتمة ستقَدِّم نظرةً متباينةً حول محاسن ومساوئ اللا مركزية.

آثار اللا مركزية؛ الإطار النظري:

توجدُ هنالك موجة من الحماس تميلُ إلى مرافقة المناقشــات الدولية حول اللا مركزية؛ وذلك لكونها تَعِدُ بتحقيــق تقاربٍ بين الدولة والمواطن، وتَعِدُ بتعزيز الكفاءة والفاعلية في تقديم الخدمات العامة، كما تَعِدُ بتعزيز المســاءلة والمشاركة (للاطلاع؛ انظر: Treisman, 2007, pp. 1-14). هنالك شِــبْه إجماعٍ في الخطاب العلمي الدولي حول الحكومة المحلية والإدارة العامــة في رؤية اتجاه عالمي نحو الــلا مركزية في وظائف الدولة، (Stoker, 1991; Pollitt and Bouckaert, 2004; Denters and Rose, 200S).

ومع ذلك؛ فإنَّ الحُجَجَ والنتائج حول تأثير اللا مركزية متناقضةٌ للغاية، (انظر: Pollitt, 2005; De Vries, 2000; Treisman, 2007). وبالنظــر إلى كلِّ الحجــج النظريــة والأدلة التجريبية، يمكنُ أن نَجِدَ الدعم لكلٍّ من الآثار الإيجابية والســلبية تقريباً في جميع الأبعاد القابلة للتقييم؛ مثل: الفاعلية، والكفاءة، والتنســيق الأفقي أو الرأسي، ونفوذ الديمقراطية، وحقــوق الملكية، (للاطلاع، انظــر: Grohs *et al.*, 2012, p. 127). ومن أجل التوفيق بين هذه التقييمات المتباينة والمتناقضة، نعتقد أنَّ السبب في التأثير والتباين في الأداء لا يعود إلى اللا مركزية نفسها؛ بل يعود إلى طريقة تنفيذ برنامج اللا مركزية، (انظر: De Vries, 2000, p. 200; Treisman, 2007, pp. 6-21)، وذلــك بالتزامن مع خصوصيات مجال السياســة، (انظر: Ostrom and Bish, 1977; De Vries, 2000, pp. 1-200).

هدفنــا في هــذا الفصــل هو محاولــة تحديد الظــروف الخاصة التي تؤثــر على نتائج اللا مركزية. وفي سياق ذلك؛ نحن نفَرِّق بين العوامل المؤسسية (نوع من الآلية اللا مركزية)، وتنفيذ الإســتراتيجيات الفاعلة المتعلقة بسياساتٍ مُحَدَّدة، والعوامل المتعَلِّقة الأخرى؛ مثل: (الثقافة الإدارية، والظروف الاقتصادية، والبيئة الاجتماعية)؛ لذلك نحن نمَيِّز بين ثلاثة أنواع أساســية من الــلا مركزية، والتي يمكن أن تتفرع إلى أنواع وفــروع مختلفة، (انظر: Benz, 2002, p. 209ff; Wollmann, 2006):

١- اللا مركزيــة السياســية (Political decentralization)، والتي هي الانتقال الكامل لوظائــف الدولة للهيئــات الإدارية المحلية. وفي هــذه العملية، يتمُّ إعطــاء الجهاز التمثيلي المحلي المنتخب ديمقراطياً المســؤولية الكاملة للتخطيط، والتمويــل، وإدارة المهمة الجديدة. وبذلك تكون عملية اتخاذ القرار أقرب ما تكون من المواطنين؛ بهدف الحفاظ على الشــفافية والمشاركة.

٢- اللا مركزية الإدارية (Administrative decentralization)، والتي هي نوعٌ أكثر اعتــدالاً؛ من حيث انتقال وظائــف الدولة. وفي هذه الحالة، لا يتــمُّ منح الجهاز التمثيلي المحلي المنتخب ديمقراطياً المسؤولية الكاملة عن عملية صُنْع القرار؛ حيث تعمل السلطات المحليــة بعَدِّها هيئات تابعة للدولة وفقاً للأنظمة المعمول بها في الدولة، وتخضع للإشراف من قِبَل الخبراء التابعين للدولة.

٣- يشتمل عدم تركيز الســلطة الإدارية (Administrative deconcentration) على نَقْل وظائف الحكومة المركزية لسلطات أو هيئات القطاع العام الأخرى التي تقع في المستوى الإداري الوطني؛ ولكنها تظل جزءاً من الهيكل التنظيمي لنظام حكومة الولاية بمعناه الأشمل.

ويتعَلَّق التأثير المؤسسي لمختلف أشكال اللا مركزية بنموذجين أساسيين اثنين من التنظيم الإداري: النمــوذج المتعدد الأغراض، ونموذج الغرض الواحد، (Benz, 2002; Wollmann, 2006). في حين أنَّ النموذج المتعَدِّد الأغراض ينطوي على شــكلٍ أفقي للتنظيم الإداري في منطقــة جغرافية محــددة، أما نموذج الغرض الواحد؛ فهو مصمــم لخدمة التنظيم الإداري بشــكلٍ عامــودي محَدَّد وظيفيًّا. وفي النموذج الأول، تقــوم الحكومة المحلية بدمج جميع المهام التشــغيلية ذات الصلة جغرافياً، وتقوم بتنفيذ جميع الوظائف المتعَلِّقة بها في نطاق صلاحياتها السياســية. أما ما يخصُّ النموذج الثاني؛ فــإنَّ وحدات متخصصة مختلفة المهام تعالج جميع القضايا المتعلقة الواقعة تحت مســؤوليتها. وكلٌّ من هذين النموذجين يُنْظر إليهما على أنهما المســؤولان عن حدوث تأثــيرات معينة في ما يخص توفير الخدمات، وعلى الأداء بشــكلٍ عام. وبشــكلٍ يتوافق مع وجهة النظر هذه؛ فإن النموذج المتعدد الأغراض يقــوم على تفضيلِ التنســيق بين الوحدات المتخصصة، وخَلْق عمليــة صُنْع قرار موَحَّدة في الإدارة. وهنالك أيضاً اعتقادٌ سائدٌ بأنَّ النموذج المتعدد الأغراض يُعزِّز الرقابة الديمقراطية؛ حيث إنَّ تشكيل مجموعة واسعة من الوظائف المتعَلِّقة بالسياسات يمكن التأثير والسيطرة

عليها بشــكلٍ مباشر مــن قِبَل المواطنين أو ممثليهم في المجالــس المختلفة. وعن النظر إلى الجانب السلبي؛ فإن النموذج المتعدد الأغراض لا يقدِّم إلا القليل في ما يخصُّ تنمية الخبرات المتخصصــة داخل الإدارات المحلية؛ مــما يمكن أن يؤدي إلى قصور في الكفــاءة والفاعلية، (Wollmann, 2006). وعــلى العكس من ذلك؛ يُعتَقَدُ أنَّ الآثار المترتبة على نموذج الغرض الواحد تمتلكُ عكس ما سبق من خصائص.

وعنــد النظر إلى أنواع الــلا مركزية الثلاثة؛ فمن المتوقع حــدوث التأثيرات التالية: من المفترض أن يكون للا مركزية السياســية، على وجه الخصوص، القدرة على تعزيز الســيطرة الديمقراطيــة، والتعاون الأفقي فيما بين الوظائف المختلفة. وفي الوقت نفســه، التنســيق والمســاواة بين الدوائر الانتخابية، وكذلك القدرات الإدارية التي يمكن أن تَضْعَفَ؛ بســبب الانخفــاض في القدرات الاقتصادية. وعــلى عكس اللا مركزية السياســية؛ فإنَّ اللا مركزية الإدارية من الممكن أن تؤدي إلى انخفاض في كلٍّ من: الآثار الإيجابية والسلبية. وأخيراً؛ فإن التأثيرات العكســية المتوقعة للا مركزية السياسية هي نفسها المُتَوقَّع حدوثها في حالة عدم تركيز السلطة الإدارية، (جدول ١-١٣).

الجــدول (١-١٣)

التأثيرات المتوقعة على الأداء لنماذج اللا مركزية المختلفة

مجالات الأداء	اللا مركزية السياسية	اللا مركزية الإدارية	عدم تركيز السلطة الإدارية
الفاعلية	+ / -	+ / -	+ / -
الكفاءة	+ / -	+ / -	+ / -
التنسيق الأفقي	+	+	-
التنسيق الرأسي	-	٠	+
السيطرة الديمقراطية والشفافية	+	٠	-
المساواة بين الحكومات المحلية	-	-	+

مفتاح الجدول: «+» تعني الزيادة، «-» تعني النقص، «٠» تعني عدم التغير، «+ / -» تعني زيادة/نقصان جزئي

في جميـع النـماذج الثلاثة للا مركزية؛ فإنه يُعَدُّ من المهم النظرُ إلى الطبيعة السياسـية تحت الدراسـة. وعنـد الأخذ بوجهة نظر الجمهـور وغيرهم من أصحـاب المصلحة؛ فإنَّ السياسـات تختلف في أهميتها السياسـية، وبالتالي؛ فهي تواجه مطالب متفاوتة من حيث معايير المدخـلات والمخرجات الشرعية، (Scharpf, 1999). ونتيجة لذلك؛ فإنَّ اللا مركزية السياسـية عادةً ما تكون أكثر وضوحاً في مجالات مثل تقديم الخدمات الفردية للأشخاص، وبالتالي قد يكون لها تأثيرٌ أكثر وضوحاً على الأداء الملموس بالمقارنة مع - على سـبيل المثال - الخدمات المقدمة في المجال التقني.

تصميم، ومنهجية البحث:

هدفنا هو الإسهام في إيجاد إجابة لكيفية تأثير اللا مركزية على عملية أداء تنفيذ المهام العامة في الحكومات المحلية؛ وذلك من خلال مقارنة ثلاث دول. وفيما يتعلقُ بأبعاد التقييم، تعتمدُ الدراسـة على الأبعاد المشتركة الموجودة في الدراسات السابقة عن سياسات الإصلاح المؤسـسي: الفعالية، والكفاءة، والتنسيق الأفقي، والتنسيق الرأسي، والمساءلة الديمقراطية، والتجانـس بين الخدمات البلديـة وقابليتها؛ للمقارنة في ما يخص تقديـم الخدمة، (انظر: (Pollitt and Bouckaert, 2004; Kuhlmann and Wollmann, 2011, pp. 1-490. وسـوف نقوم باستكشـاف اثنين من مجالات السياسة المحلية في كلِّ بلد؛ حيث إنَّ مجالات السياسـة العامة هذه تتضمنُ الخدمات الخاصـة بالمواطنين، وخاصة الخدمات الاجتماعية والتعليم، ومـن ناحية أخرى، المهام التقنية والتنظيمية، بمـا في ذلك خدمات حماية البيئة والوظائـف المتعَلِّقة بالتخطيط المكاني من قِبَـل الهيئات الإدارية المحلية. وعلى الرغم من صعوبـة جَمْع البيانات لمقارنة الأداء في جميع الأبعاد؛ إلا إنه ما تزال هنالك إمكانية للقيام بإجراء تقييم نوعي للتطورات. ومن أجل القيام بذلك، سنعتمد في هذه الدراسة على تحليل الوثائق وآراء الخبراء التي يمكنُ اسـتخلاصها من دراسات الحالة في البلدان الثلاثة والتقييم الشامل للبيانات الثانوية المتاحة على المستوى الوطني والمحلي. وقد تَمَّ اختيارُ مجموعاتٍ مختلفة من أصحاب المصلحة في العينة التي خضعت للمقابلات (رؤسـاء الإدارات المحليةً، ومجالس الولاية الإشرافية، وجماعات المصالح المحلية، وغيرهم). وفي سياق البحث الميداني؛ فقد تَمَّ إجراء ما مجموعه ٨٠ مقابلة مع خبراء مختارين على المسـتوى المحلي، وفي أجهزة الدولة على المستويات العليا خلال السنوات من ٢٠٠٧م وحتى ٢٠٠٩م.

وتُعَــدُّ ألمانيا، وفرنســا، والمملكة المتحدة[٢] حالات ممتازة لدراســة تأثير اللا مركزية على عمليــة أداء تنفيــذ المهــام العامة. وعــلى مدى العِقْديــن الماضيين؛ حيــث كانت هنالك سلســلة من عمليات إعــادة هيكلة العلاقــات الحكومية الدولية في جميــع هذه البلدان الثلاثــة؛ إلا إنَّ هــذه الدول الثــلاث انطلقت من نقــاط مختلفة تماماً؛ إذ إنــه في حين أنَّ ألمانيا وإنجلــترا تاريخيًّا تتبعان النموذج المتعدد الأغراض؛ كانت فرنســا، من ناحية أخرى، ظهــرت كمثالٍ على بلــدٍ يتجه نحو نموذج الغــرض الواحد. وعلاوةً على ذلــك؛ فإنَّ أنواع اللا مركزية التي تسعى إلى تحقيقها تختلف اختلافاً كبيراً بين هذه البلدان؛ لذلك من الممكن السيطرة على التأثيرات المؤسسية، (لمزيد من التفاصيل، انظر: Kuhlmann *et al*., 2011).

نتائج اللا مركزية: هل الإصلاحات المؤسسية تُحْدِثُ فَرْقاً في الأداء؟

في هــذا القســم، نُقدِّمُ ملخصاً وافياً - وبشــكلٍ موجــزٍ جداً - لنتائج دراســات الحالة السابقة[٣]. ففي هذه الدراسة، ســوف يتمُّ القيام بالتحليل المقارن لتأثير ثلاثة أنماط أساسية لــلا مركزيــة، وهي الــلا مركزية السياســية (أ)، واللا مركزيــة الإداريــة (ب)، وعدم تركيز الســلطة الإدارية (ج). في جميع هذه البلدان الثلاثة، يمكن إيجاد تدابير تسعى إلى تحقيق اللا مركزية السياســية. وهي برنامج الرعاية الاجتماعية الطويل الأمد للعاطلين عن العمل، (The social welfare assistance program for the long-term unemployed) والتخطيــط الحــضري (Urban Planning) في فرنســا، برنامج المســاعدة عــلى الاندماج بالنســبة للأشــخاص ذوي الإعاقــة في ألمانيــا (بادن-فورتمــبرغ Baden-Württemberg)، والتخطيط المحلي (Local Planning) في إنجلترا. وســيتم تحليلُ نهج اللا مركزية الإدارية في مــا يخصُّ الإدارة البيئية (التحكم في الانبعاثــات Emission control في ألمانيا في بادن-فورتمبرغ Baden-Württemberg). وأخيراً؛ ســيتمُّ تحليل عدم تركيز الســلطة الإدارية في قضايا الإدارة المدرســية والتخطيط الإقليمي في إنجلترا. وفيما يلي، سنقوم بتحليل التأثيرات اللا مركزية وَفْقاً لأبعاد الأداء الستة المذكورة أعلاه، (انظر: الجدول ١-١٣).

الفاعلية:

فيــما يتعَلَّق بالفاعلية؛ فإنَّ اهتمامنا الأول يتركزُ على إيجاد أجوبة حول الجودة المهنية، وتحقيق الأهداف الموضوعية، وتحسين توجهات المواطنين:

أ- وَفْقاً لنتائج أبحاثنا، تؤدي اللا مركزية السياسـية إلى تحسينات في المجالات التقنية؛ مثل التخطيـط. ومن الممكن تفسـير هذه النتائج جزئياً في فرنسـا؛ من خـلال الوقت الذي مضى على تطبيـق اللا مركزية في الثمانينيات الميلادية؛ مما سـمح بنمو الكفاءة الإدارية في المدن الكبيرة والمتوسـطة. أما في ما يخـص أُطُر التنمية المحلية في إنجلترا؛ فإنَّ فاعلية إدارة التخطيط على مسـتويات المنطقة قد تحَسَّنت، واستطاعت في الوقت نفسه التأثير؛ للحصول على استقلالٍ أكبر.

وعـلى النقيض من ذلك؛ فإن الجهود المبذولة للا مركزية السياسـية في مجال الخدمات الشـخصية أدَّت إلى تحسـين الفاعليـة عند تحقُّق بعـض الظروف المحَـدَّدة محلياً فقط. وتُعَـدُّ مصالح الجهات الفاعلة المحلية والتفضيلات السياسـية للمسـؤولين المُكلَّفين بتنفيذ الوظائف المحلية - الدافعَ الأسـاسي وراء حدوث مثل هذا التباين؛ كما هو الحال بالنسـبة لبرنامج المسـاعدة الاندماجية (للأشـخاص ذوي الإعاقة) في ألمانيا (بادن-فورتمبرغ Baden-Württemberg).

كما أنه لا يمكن تفسـير فاعلية اللا مركزية في برنامـج الرعاية الاجتماعية الطويل الأمد للعاطلين في فرنسا بشكلٍ مسـتقل عن عملية إصلاح السياسات الموازية؛ إذ كانت المشكلة مرتبطـةً أساسـاً بحقيقـة أن الإدارات بحاجـة إلى أن تُقِرَّ وتعملَ على الكثـير من التدابير المؤسسية الموجهة نحو مهارات محَدَّدة؛ من أجل التوفيق بين الأدوار المتوازية التي تقوم بها في المجال المؤسسي، وعمليات إصلاح السياسات. وإجمالاً؛ فإنه بعد التغلُّب على المشكلات الأولية لإعادة التكيف، يمكن توقع تحسينات في المستقبل.

ب- أدَّى النهجُ الألماني من اللا مركزية الإدارية داخل نظام السياسة التقنية لمراقبة الانبعاثات إلى تدهـور جودة التنفيذ. وأوجه القصور الخطيرة في التنفيذ التي تمَّ تحديدها في هذه الدراسـة؛ ناتجةٌ - على ما يبدو - عن قِلَّة في الكفاءات المهنية عندما يكون حجم الدوائر الانتخابيـة منخفضاً عن الحـدِّ الأدنى. ولا يمكن توقُّع وجود المواهب اللازمة، والاتسـاع المعرفي، والقدرة على التكيُّف مع الأدوار الإدارية ذات الصلة في ظل هذه الظروف.

ج- لم يُظْهِـر عدمُ تركيز السـلطة الإداريـة في كلٍّ من الخدمات الشـخصية والتقنية نتائج مقنعةً بشـأن الفاعليـة. وفي ما يخص حالة المـدارس في إنجلترا؛ فإنَّ الأهـداف المُعلَنَة

للإصلاح؛ كانت لتعزيز الجودة وتحقيق تجانس في هذا المجال، وتحقيق المساواة في الأداء المدرسي عن طريق تبَنِّي معايير موحدة للتعليم. ويبدو أنَّ الاختلافات بين المدارس كانت نتاجاً للخلفيــات الاجتماعية للأطفال في المدارس، بدلاً من القــدرات الواقعية للمدارس؛ ولذلــك، لا تــكاد توجد أيُّ دلائل على حدوث تحسـينات في ما يخــصُّ الفاعلية؛ بحيث يمكن القول أنها نتاجٌ لعدم تركيز السلطة الإدارية في القطاع التعليمي. وبالإمكان القيام بتشــخيص مماثل في ما يتعلق بمســتوى عدم تركيز الســلطة الإدارية عند الحديث عن التخطيط الإقليمي في إنجلترا، والذي تمَّ عرقلتُه؛ بســبب حواجز سياســية وقانونية فضلاً عن المعارضة على المستويات المحلية.

وتُبَــيِّنُ المقارنــة المبــاشرة بــين المناهــج الثلاثــة لتحقيــق الــلا مركزيــة، في الوهلــة الأولى؛ أن الــلا مركزيــة السياســية تبــدو هي الخيــارُ المتفوق في مــا يتعلــق بالفاعلية. ومــع ذلــك؛ فــإنَّ النتائج على مــا يبدو تتأثــر بقــوة بالسياســات والخصائــص المحلية؛ مثــل: الوقــت الــذي مضى منــذ بــدء تنفيــذ الإصــلاح، والمتطلبــات المهنية للسياســة الــلا مركزية، وحجــم الهيئات القضائية، وأقطاب السياســة المحلية. كــما أظهرت كلٌّ من اللا مركزية الإدارية وعدم تركيز الســلطة الإدارية نتائج ســلبية في ما يخص الفاعلية؛ ولكن يجــب فهم هذه النتائج في ســياق المتغــيرات المتداخلــة (الحجم الإقليمــي، والاعتبارات الخارجية، ومقاومة الممثلين ذوي الصِّلة من أصحاب المصلحة).

الكفاءة:

غالبــاً ما يصاحبُ برامــجَ اللا مركزية توقعاتٌ عالية؛ بشــأن التخفيضــات المحتملة في التكاليــف، والوفورات، والمجالات الاقتصادية. ومع ذلك؛ فــإنَّ الأدلة التجريبية حول هذا الموضوع تظل غامضةً بعض الشيء. وبالتالي، هَدَفُنَا هو التركيز على زيادة الموارد واحتمالية خَفْض التكاليف:

أ- رافَقَــتْ اللا مركزية السياســية لبرنامــج الرعاية الاجتماعية الطويــل الأمد للعاطلين عن العمل في فرنســا - زياداتٌ هائلةٌ في التكاليف. ونشأت المشكلةُ من حقيقة أنَّ الحكومة الوطنية، بالإضافة إلى نَقْل مسؤولية تنفيذ البرنامج إلى الإدارات؛ فقد مَرَّ البرنامج بسلسلة طويلــة من المخاطر الأخــرى ذات الصلة. علاوةً على ذلك؛ فإنَّ تضَخُّم التكلفة ناجمٌ عن

الإرادة السياسية المُعلَنَة لدى معظم ممثلي المجالس. ومن أجل أن تكون الإدارات قادرةً علـى تلبية الاحتياجات؛ أصبح من الضروري الاستثمار في مـوارد بشرية إضافية، واتخاذ تدابير لإعادة صياغة التدابير الداخلية، وعمليات الإدارة والقدرات التقنية؛ لضمان النجاح في أداء المهام المُنَاطَة بتلك الإدارات.

وقـد كان لــ لا مركزية التخطيـطِ الحضري في فرنسـا تأثيراتٌ مماثلـة؛ إذ إنَّ الأدوات الجديدة (سـكوت، بلو SCoT, PLU) في قطـاع التخطيط الحضري أدَّت إلى زيادات كبيرة في عدد الموظفين، ولا سـيما في البلديات التي هي المسؤولة عن مسائل التخطيط الحضري. وكانت هذه الهيئات في حاجة إلى خبراء ومتخصصين في مجَالَيْ التدقيق والتصاريح؛ إذ لم يَعُدْ بمقدور التعويضات المالية التي تَمَّ التحَصُّل عليها من قِبَل الدولة أن تغَطِّي هذه التكاليف الإضافية. وبشكلٍ عام، يمكنُ للمرء أن يستنتجَ أنَّ هذا المجال من اللا مركزية السياسية أدَّى إلى زيادة في التكاليف، وأنَّ الوفورات المتوقعة لم تتحقق.

وما ذُكِر سـابقاً ينطبقُ على برنامج المساعدة على الاندماج للمعوقين في ألمانيا؛ ذلك أنه نشـأت تكاليفٌ إضافية؛ نتيجة اللا مركزية السياسـية لهذا المشروع. وكانت هنالك حاجة لاسـتثمارات قصيرة الأجـل؛ لخَلْق قدرات إدارية قادرة على التعامـل مع الحالات الفردية؛ إذ إنَّ الهـدف مـن هذه الاسـتثمارات تخفيضُ التكلفة في المسـتقبل. ومع ذلك؛ بسـبب التوزيع غير المتكافئ للموظفـين المؤهلين بين الهيئات الحكومية المحلية؛ فقد حَدَث تباينٌ بين المناطق في ما يخص تضخم التكاليف؛ للتغلب على الظروف التي تفرضها اللا مركزية.

وعند النظر إلى إصلاح عمليات التخطيط المحلية في إنجلترا؛ نجدها تشـابه إلى حَدٍّ كبير التجربتين الألمانية والفرنسـية. والجهود المبذولة لنقل هذه الأنشـطة إلى مستوى المنطقة؛ نَتَـجَ عنه الحاجة الحتمية إلى زيـادة أعداد الموظفين في مرحلة البَـدْء. ويبقى ما إذا كان يمكـن الوفاء بالوعود في تحقيق مكاسـب متعلقة بالكفاءة. ومـن الممكن القولُ بأنه من المتوقع تحقيقُ مثل هذه المكاسب، ولا سيما عند النظر إلى انخفاض الحاجة إلى التنسيق في ما يخص الروتين اليومي لإجراءات التخطيط وإصدار تراخيص البناء.

ب- وفي سـياق الـلا مركزية الإدارية لمراقبـة الانبعاثات في ألمانيا؛ قَبِلَـت المجالسُ المحلية انخفاضـاً بنسـبة ٢٠٪ في حصة الدولة من التكاليف؛ حيث تـمَّ تغطية هذا النقص؛ من

خلال تقليص حجم الفِرَق المهنية. وفي حين أنَّ الإدارات الكبيرة كانت قادرةً على مواجهة هــذا التقليص في عدد الموظفــين؛ إلا إنَّ المقاطعات الأصغر واجهت مشــكلات هيكلية؛ حيث كشَــفَتْ المقابلات عن بعض أوجه القصور الكبيرة في القدرات التي يمكنٌ أن تؤدي إلى نشوء تكاليف تابعة طويلة الأجل، وهذا من شأنه أن يقضي على جميع الوفورات التي تسعى اللا مركزية إلى تحقيقها.

ج- وفي ما يخصُّ عدم تركيز السـلطة الإدارية؛ فإنَّ قدرتها على الإســهام في تحسين الكفاءة لا تزال محلاً للنقاش؛ ففي معظم المدارس في إنجلترا، لا يمكن ربطُ الوفورات في التكاليف بالتغييرات الوظيفية؛ ولكن يمكن ربطها بالميزانيات المرنة الجديدة، والتي لا تدخل ضمن مفهــوم عدم تركيز الســلطة الإدارية، (انظــر: Levacic, 1994). وعلى الرغم من ذلك؛ كانت هنالك زيادة في التكاليف الإدارية وتكاليف عدم توفر الخبرة المناســبة؛ ناشئة عن محاولة اســتيعاب الوظائف الإدارية (مثل: إدارة الموظفــين أو صيانة المباني) في مدارس واحدة.

وقــد أصبحــت كيانات التخطيط الإقليمية المنشــأة حديثاً في إنجلــترا أصغر حجماً من إدارات المقاطعات الســابقة المعنية بهذه الخطط؛ مما يشــير منــذ الوهلة الأولى إلى زيادة الكفــاءة. ومــع ذلك؛ فقد زاد ارتبــاط الموظفين ببيروقراطية الحكومــة المركزية، وإدارات التفتيش بطريقة لا يمكن معها رؤية أيِّ أدلة تجريبية تدلُّ على تحقيق مكاســب في عنصر الكفاءة في مهام هذا المجال.

وباختصــارٍ؛ يمكن اســتنتاج أنَّ اللا مركزية السياســية قد أدَّت إلى زيــادة في التكاليف البعيــدة المدى، إلى حَدٍّ ما، في جميع الحالات - وهو عبءٌ يُثْقِلُ قدرات الهيئات الحكومية المحليــة. ومما زاد من حِــدَّة ذلك؛ أنه تبَيَّن أن الإعانات التي تمنَحُها الدولة غير كافية. وفي حــين يبدو أنه مــن الممكن تحقيق نوع من الادخار على المــدى الطويل؛ إلا إن الواضح في الوقــت الحاضر هو أن الفجوة آخذةٌ في الاتســاع بين النفقات الضروريــة والموارد المتاحة. وهذه الظروف غير المتوقعه تميــل إلى تعريض الحكومات المحلية العاجزة اقتصادياً، والتي تعاني من ضعْفٍ في الأداء - إلى ضغوط كبيرة.

التنسيق الأفقي:

مــن المتوَقَّع أن ينتــجَ عن التدابير اللا مركزيــة نظامٌ متكاملٌ للتنســيق يغَطِّي منطقةً إقليميةً بأكملها، ويتجاوز توجهات السياسة الواحدة. وسنواصل تحليلنا فيما يلي؛ من خلال التركيز في هذا الجانب على التنسيق بين القطاعات.

أ- فيما يتعَلَّق باللا مركزية السياسية في فرنسا؛ هناك بعض الأدلة على التحسينات في التنسيق الأفقــي التي يمكن رؤيتها. وقــد تمكَّنَت الإدارات من التغلُّب عــلى التحَدِّيات المتعددة الأبعاد التي جاءت جنباً إلى جنب مع المهام الموكلة إليها حديثاً. كما تَمَّ إعفاؤهم؛ بحيث لم تعــد إجراءاتهم مقيدةً بالشراكات مع هيئــات الدولة. كما تمَّ تقليل التداخل المتعدد المستويات بشكلٍ كبير. وعند النظر إلى الدولة الفرنسية بعَدِّهَا دولةً متعددة المستويات، ولتحقيق فهم أفضل لهذا المفهوم كما هو مذكور في الفصل التمهيدي؛ فإنها تُدَار من قِبَل هيئات حكومية لا يوجد اتصال تنظيمي بينها. ونتيجة لذلك؛ فقد تَمَّ تخفيضُ الخســائر الناتجــة عــن التداخل التنظيمي، وتمَّ في الوقت نفســه تعزيزُ آليات التنســيق المحلية. وبالتالي؛ فإن قدرات التنســيق الأفقي المشــتركة بين قطاعات المجالس العامة تحسَّــنت بشكلٍ ملحوظ. أما ما يخصُّ مجال التخطيط؛ فإنَّ الحكومات الفرنسية المحلية استفادت من حُسْــنِ العلاقات الجيدة بين مكاتب التخطيط المحليــة، وإدارات البناء والعاملين في المجــالات ذات الصلة. وبعد بَدْء تنفيذ تشريعات التخطيط الجديدة في عام ٢٠٠٠م؛ زاد هذا التعاون بين المهن المختلفة ذات الصِّلة، وتعَزَّز بشكلٍ كبير.

ويمكــن أيضاً رؤية بعض الآثار الإيجابية الناشــئة عن السياســة الــلا مركزية في برنامج المســاعدة الاندماجية في ألمانيا؛ فللمرة الأولى، أصبح مــن الممكن تجميعُ معظم الخدمات الاجتماعيــة؛ مثل: الرعاية الاجتماعية، والصحة، وخدمات الشــباب على المســتوى المحَلِّي؛ حيث أرسى مشروعُ اللا مركزية الأســس اللازمة لإنشــاء نُظُم إدارة الحالات وتعزيز التعاون مــع مقَدِّمي الخدمــات المحليين. وعلى الجانــب الآخر، نجد أنَّ الحاجــة إلى التوفيق بين وجهات النظر والممارســات القياســية لمختلف المقاطعات؛ تتطَلَّــبُ مفاوضاتٍ مكثفةً بين الأطراف، وهو ما قد يؤدي إلى حدوث خسائر ناتجة عن هذا التداخل.

ومن الممكن تقييم تجربة اللا مركزية السياسية في مهام تخطيط المناطق في إنجلترا على أنها إيجابية؛ إذ إنها تُحسِّــن التنســيق بين القطاعات، وفي المهن المختلفة بشــكلٍ ملحوظ؛

خصوصـــاً في مجـــال مراقبة التنمية. وفي حـــين أنَّ هناك تنبؤات متشـــائمة بحصول تدهورٍ محتمل في ممارســـات التشاور فيما بين المقاطعات؛ إلا إنه تَبَيَّن أنه لا أساس لها من الصحة؛ بل علاوةً على ذلك؛ فإنَّ إنشاء هيئة قانونية واحدة؛ للإشراف على جميع وظائف التخطيط؛ أثَّر بشكلٍ إيجابي على أنماط التنسيق فيما بين الحكومات المحلية.

ب- وفيما يتعَلَّق بأنشطة اللا مركزية على المستوى المحلي لهيئة مراقبة الانبعاثات في ألمانيا؛ فقد شَـــدَّد المتخصصون على المجالات المحتملة لتحســـين المشاورات حول السياسات بين الإدارات المتجـــاورة. ولكـــن الآراء المتناقضة كلها تقودُ إلى حقيقة أنَّ المســـتوى الذي يتمُّ فيه إنجاز المهام؛ ليس له علاقة بالأداء. وعلاوةً على ذلك؛ عادةً ما يكون هنالك نوعٌ من الصراعات الداخلية، والتي بدورها تؤدي إلى عرقلة التنسيق الأفقي داخل إدارة المقاطعة. لذلك؛ فإنَّ نتيجة تقييمنا لا تعطي صورة واضحة، وهو ما يدعم قوة العوامل التفســـيرية المرتبطة بأصحاب المصلحة.

ج- وكما هو مُتوَقَّع؛ فإنَّ عدمَ تركيز السُّلطة الإدارية، والذي ينطبقُ على الحالات في إنجلترا؛ يؤدي إلى خسائر واضحة في التنسيق الأفقي. وبدلاً من التعاون فيما بينها، أصبح العُرْف لـــدى المـــدارس الإنجليزية هو التنافس فيـــما بينها على الموظفين، واســـتخدام الخدمات العامـــة، وهو مـــا يذَكِّرنا بنظام الحكم في الولايات المتحـــدة الأمريكية القائم على الصراع على النفوذ. وسمعنا تقارير منتظمة عن ضعف أنشطة التنسيق بين المدارس والسلطات المحليـــة، والذي بدوره يؤثر في الحصول على الخدمات الأساســـية؛ مثل: رعاية الشـــباب، ومنع الجريمة، والتخطيط، والترفيه، وخدمات الأنشطة الرياضية.

وأيضاً فيما يتعَلَّق بالتخطيط الإقليمي في إنجلترا؛ نجد نموذجاً للإدارة القائمة على الهدف الواحد مع وجود أوجه القصور في التنســـيق. ويتمُّ فصـــل عمليات التخطيط عن مجالات السياســـة الأخرى؛ لمجرد أنَّ ســـلطات التخطيط الأحادية الهدف تميلُ إلى التركيز فقط على المســـؤوليات المرتبطة بها؛ إذ إنَّ إدارة وظائف التخطيط الإقليمي الأخرى لها ذات الأهمية نفســـها، كما هو الحال في مجالات التنمية الاقتصادية والهيكلية، وتم إســـنادها إلى هيئات أخرى خلال فترة الدراسة. وهذا يؤدي إلى إيجاد درجة معينة من التنافس المؤسسي.

وباختصارٍ؛ تشيرُ نتائجنا إلى أنَّ تدابير اللا مركزية السياسية قد أدَّت إلى حدوثِ تحسينات في ما يخصُّ التنسيق بشكل أفقي بين القطاعات. وفي المقابل؛ فإنَّ تقييم التدابير اللا مركزية

الإداريــة حــول الأداء تُعَدُّ أقل وضوحاً، في حــين أنه من الواضح أنَّ تقييــم عمليات تركيز السـلطة الإدارية التي لوحظت في إنجلترا كانت سـلبية. ومن وجهة نظر الدولة المتعددة المستويات؛ فإنَّ القدرات على التنسيق تعتمدُ على نوع العلاقة بين المستويات.

التنسيق الرأسي:

يصف التنسيق الرأسي قدرة الجهات الفاعلة المؤسسية على إيجاد حلول للمشكلات عبر مســتويات إدارية متعددة. وفي العادة؛ يكون لتدابير اللا مركزية تأثيرٌ على أداء هذا البُعْد سـلباً. فما الاستنتاجات التي يمكن أن نسـتَمِدُّها من نتائجنا التجريبية فيما يتعلق بالأداء في هذا البُعْد؟

أ- في ما يخصُّ برنامج الرعاية الاجتماعية الطويل الأمد للعاطلين عن العمل في فرنسا؛ بالإضافة إلى التخطيط الحضري؛ فإنَّ تدابير اللا مركزية السياسـية قد أسـهمت في إضعاف التنسـيق الـرأسي بين الهيئات الحكومية المحليـة والولاية. وقد ثَبُتَ ضررُ ذلـك على برنامج الرعاية الاجتماعيـة الطويل الأمد للعاطلين عن العمل؛ إذ إنَّ المسـتويات الفرعية لا تزال تفتقر إلى أيِّ نوع من التسلسـل الهرمي. والأسـاليب غير الرسـمية للتعاون بين المستويات الإقليمية ولا يمكِن أن تُعوِّض هذا النقص، الذي أدى بدوره إلى خسائر؛ بسبب أنَّ التداخل بين الهيئات، وحَّـد جزئياً مـن القدرة على العمل في هذه المسـتويات. ومن جانبٍ آخـر؛ فإنَّ التخطيط الحضري مَرَّ بتجربة مختلفة تماماً؛ إذ إنَّ الآليات المتطورة للتنسيق غير الرسمي عبر مستويات الحكومة استمَرَّت في العمل ودَعْم التعاون الخاص بكلِّ قطاع كما كان من قبل.

وفي أعقاب اللا مركزية السياسـية لبرنامج المسـاعدة الاندماجيـة في ألمانيا؛ تَمَّ تقليصُ أنشـطة التنسـيق الرأسي؛ بحيث أصبحت مقصورةً على العلاقات المختلفة بين مسـتويات الحكم المحلي. وهنالك مشـاوراتٌ باستمرار بين وحدات الحكم المحلي، ورابطة السلطات المحلية للرعاية الاجتماعية والشباب، وهي عبارة عن هيئة تعاونية للسلطات المحلية ذات هدف واحد. وبعد تطبيق اللا مركزية، وَجَدَتْ الرابطة نفسها مسلوبة من الكثير من قوتها الأصليـة، وأصبحت تعمل الآن في المقام الأول كوحدة خدمية. وبناءً على ذلك؛ تمَّ تخفيضُ آليات التنسيق الرأسي في هذه الحالة إلى حَدٍّ ملحوظ.

وعند النظر إلى التخطيط على المستوى المحلي في إنجلترا؛ نكتشف أنه لا تزال مجالسُ المقاطعات خاضعةً للتداخلات العمودية، وذلك على الرغم من استقلاليتهم المتزايدة، والتقليص الذي حَدَث لنفوذ الدولة. وإطلاق تدابير التخطيط الحضري كان تحت إشراف المكاتب الحكومية[٤] ومُرَاقَب من قِبَل مُفتِّشي تخطيط الدولة. وقد ثَبُتَ أنَّ مثل هذا التنسيق قد يؤدي إلى حدوث إشكالية خاصةً عندما تظهر الخلافات السياسية حول قرارات التخطيط.

ب- أدَّت تدابيرُ اللا مركزية الإدارية إلى انخفاض في ممارسات التنسيق على مستوى الدولة، وكذلك على المستوى المحلي فيما يتعَلَّق بسلطة الرَّقَابة على الانبعاثات في ألمانيا. وذلك لكون الحكومات الإقليمية ليست في وَضْع يُمَكِّنُهَا من تقديم قدراتها الخاصة؛ لتلبية الاحتياجات المهنية للحكومات المحلية. وهو ما يعني أنها قد تخَلَّت عن دورها النَّشط كجهة إشرافية. وقد ثَبُتَ أنَّ هذا الإجراء غير مُرْضٍ وظيفياً لتلبية احتياجات الدعم للحكومات المحلية.

ج- كما هو مُتوَقَّع؛ فإنَّ تدابير عدم تركيز السلطة الإدارية في إنجلترا؛ زادت من جهود التنسيق بين الجهات الفاعلة في مختلف المستويات الإدارية. وبالتالي؛ زاد نطاقُ الروابط المؤسسية بين مُمثِّلي الدولة والمدارس بشكل فردي؛ فضلاً عن السلطات المحلية. وقد زادت وتيرة التدخلات التعسُّفية من قِبَل الحكومة الوطنية، بشكلٍ يمكن ملاحظته؛ من خلال النظام الجامد لعمليات التفتيش، ومعايير إدارة الأداء، والتصنيف، والاختبارات المعيارية. وعلاوةً على ذلك؛ فقد أصبحت أنشطة التخطيط الإقليمي تخضعُ لضوابط تدخُّلية من قِبَل الهيئات الحكومية الوطنية بشكلٍ متزايد.

وباختصارٍ؛ فقد تبَيَّن لنا من خلال ملاحظاتنا التجريبية أنَّ إستراتيجيات اللا مركزية قد أدَّت في الغالب إلى إضعاف التنسيق الرأسي. وهذا قد لا يُشَكِّل خطراً طالما أن الاتصالات غير الرسمية بين المهنيين مستمرة. ومع ذلك؛ فإنَّ هذا الإجراء لا يزال يُواجَهُ ببعض الإشكاليات، كما هو الحال في تلك الحالات التي تكون فيها التوجيهات التشريعية الرسمية غير واضحةٍ، أو عند غياب الدعم بما فيه الكفاية على مستوى الحكومة.

السيطرة الديمقراطية والمساءلة:

عند النظر إلى مُدْخَلات نتائج الشرعية حول نطاقٍ سياسي مُحدَّد، والشفافية في صُنْع القرار، والمشاركة الديمقراطية في صياغة وتنفيذ السياسات - فإنه يتبادر إلى الذهن السؤال الآتي: إلى أيِّ مدى تغَيَّرت هذه المدخلات؛ بسبب سياسات اللا مركزية؟

أ- اللا مركزية السياسية في برنامج الرعاية الاجتماعية الطويل الأمد للعاطلين عن العمل والتخطيط الحضري في فرنسا؛ أدَّت إلى تسييس قوي على المستوى المحلي. وكانت الجهات الفاعلة المحلية لها اهتمامات سياسية كبرى في هذه الميادين، وكانت مهتمةً بقوة لضمان إنجاز مهامها بفاعلية وكفاءة أمام الناخبين. ومن ناحيةٍ أخرى؛ فإن مشاركة المواطن أو مجموعة المصالح كانت في الحَدِّ الأدنى. وقد أدَّت عملياتُ نقل المهام إلى تعزيز قوة المديرين التنفيذيين المحليين، المعروفين بميولهم في ما يخص تهميش المجلس المنتخب.

وأيضاً في ألمانيا؛ قدَّمَتْ السلطة الرسمية المحلية درجةً محدودةً من الدعم الديمقراطي الفِعْلي لبرنامج المساعدة الاندماجية؛ إذ كانت هنالك قيودٌ على حرية التصرف في ما يخصُّ تنفيذ إدارة الحالات، وتمييز دور الرعاية أو تشديد الإطار المالي. وهذا بدوره أدَّى إلى خَفْض اهتمام السَّاسة المحليين بالقضايا ذات الصلة. وعلى الرغم من أنَّ الأشخاص ذوي الإعاقة لديهم فرص أكبر الآن لإيصال أصواتهم؛ إلا إنها مقيدة بواقع أنَّ عمليات صُنْع القرار أصبحت أقلَّ شفافيةً. وتميل المؤسسات الخيرية المهنية في معظم الدوائر الانتخابية إلى احتكار الآليات التمثيلية القائمة لتحقيق أهدافها الخاصة. وهكذا؛ لم يحدث تحَسُّن كبير فيما يتعلق بمفهوم المساءلة الديمقراطية.

وفي إنجلترا؛ عزَّزَتْ اللا مركزية السياسية الأُطُر المحلية للتطوير والمساءلة الديمقراطية؛ إذ اكتسبت المجالسُ مساحةً كبرى للمناورة. وهذا ما أدَّى بدوره إلى زيادة سلطة المجالس؛ من حيث متابعة احتياجات التخطيط الخاصة بها، والتنسيق بهذا الخصوص مع المناطق المجاورة.

ب- لا يعني وجود اللا مركزية الإدارية نَقْلَ سلطات صُنْع القرار السياسي؛ إلا أنَّ تحليل سلطات الرقابة على الانبعاثات المحلية في ألمانيا قد كشف عن وجود تأثير للمصالح السياسية المحلية على عملية صُنع القرار. وهناك صراعٌ دائمٌ بين اللوائح القانونية،

ومصالــح الفاعلين المحليين. وبالنظر إلى عدم وجود ســلطة قانونيــة ممنوحة للمجلس المحــلي في ما يخص عملية صُنْع القرار الرســمية في هذا الشــأن، أصبحت مســائل مثل: المساءلة السياسية وشفافية الكفاءات غير واضحة.

ج- ويمكــنُ إجراءُ تقييم مماثل فيما يتعَلَّق بآثار عدم تركيز الســلطة الإدارية في إنجلترا؛ إذ لم يَعُد مبدأ المساءلة واضحاً وجليًّا؛ وذلك بسبب إنشاء مجالس استشارية لدعم الاستقلال الــذاتي الممنوح للمدارس. مما نتج عنه إضعافٌ واضــحٌ للمجالس المنتخبة؛ بالإضافة إلى وجــود انحســار في ما يخصُّ مبدأي الرقابة الديمقراطية والمســاءلة، وذلك على مســتوى التخطيط الإقليمي في إنجلترا. وكشــف نمــوذجُ الإدارة الإقليمية الذي يتألف من هيئات التخطيط الإقليمي، والجمعيات الإقليمية، ومكاتب الحكومة الوطنية - عن فشــل خطير في تحقيق توقعات الشفافية.

وباختصــار؛ فإنــه من الواضــح أنَّ تدابير اللا مركزية السياســية قد عــزَّزَت من الرقابة الديمقراطية الرســمية والمســاءلة؛ إلا إنَّ الدرجة الفعلية لمعايير إرساء الديمقراطية تميلُ إلى أن تكــونَ محــدودةً. وبعض المهام القائمة على اللا مركزية السياســية لا تســمحُ إلا بمجالٍ ضئيــل جداً للعملية التقديرية لاتخاذ القرار. ومن ناحية أخرى؛ يعتمدُ تنفيذ السياســات إلى حَدٍّ كبير على تفضيلات السياســة العامة للجهات الفاعلة المحلية. وقد أســهم ذلك في تقليص ســلطة المجالس المنتخبة؛ ففي كثير من الحالات، تكون الجهات التنفيذية أو الأفراد الذيــن لديهم مصالح تجارية هم الذين يســتفيدون أكثر من غيرهــم. أما ما يخصُّ مجال الــلا مركزيــة الإدارية؛ فإن مبدأ الشــفافية في عملية صُنْع القرار انخفض بشــكلٍ ملحوظ. وبالتالي؛ أصبح تحقيقُ المهمة المحلية مُسَيَّساً؛ وذلك على الرغم من عدم وجود قوى سياسية رســمية. لذلــك؛ هنالك خطرٌ من أنْ تكون عملية صُنْع السياســات حكــراً على فئة قليلة. وأخيراً؛ فإنَّ إســتراتيجيات عدم تركيز السلطة الإدارية قد توفر المزيدَ من الفرص للمشاركة مــن قِبَل مختلــف أصحاب المصلحة (المواطنين المعنيين، جماعــات المصالح... وهكذا). في حين أنَّ الجوانب الأخرى ذات الصلة بمدخلات الشرعية؛ مثل: المساءلة السياسية للمجالس المنتخبة؛ فغالباً ما تكون أقل من التوقعات بكثير.

المساواة في تقديم الخدمة:

غالباً ما يُنْظَر إلى إســتراتيجيات اللا مركزية بعَدِّهَا ســبباً في نمو الفوارق بين الحكومات المحلية والمناطق؛ إذ إنَّ العديد من المطالبات تدعو إلى المســاواة بين المواطنين في المعاملة. لذلك؛ فإنَّ السؤال هنا يكون: إلى أيٍّ مدًى يمكنُ تحقيق المواءمة بين اللا مركزية والمساواة؟

أ- الــلا مركزية السياســية لسياســة التكامل في برنامــج الرعاية الاجتماعيــة الطويل الأمد للعاطلين عن العمل في فرنسا أدَّت إلى مزيد من الاختلافات الإقليمية القائمة على المعايير الاجتماعية. كما أنَّ الإدارات ذات الميزانية المحدودة ليســت قادرةً على تكوين سياساتها بطريقــة ســليمة. وهذا يتناقض إلى حَدٍّ ما مع التخطيــط الحضري؛ إذ إنَّ الاختلافات في الأداء لم تزدد؛ في حين أنَّ الاختلاف في أدوات التخطيط وكثافة أنشطة التخطيط يرجعُ إلى الاختلافات الديموغرافية والهيكلية على المستوى المحلي.

أما في ألمانيا؛ فإنَّ التباين بين الحكومات المحلية تزايد بشكلٍ ملحوظ مؤخراً. وعند النظر إلى اللا مركزية السياســية للتكامل، وتقديم المســاعدة للمعوقين؛ نجد أنَّ سببَ التباين يرجعُ إلى الاختلافــات في القدرات المالية العامة والظروف والفلســفات الإدارية المتباينة؛ في حين أنَّ غالبيــة حكومات المقاطعات تحاول بشــكلٍ عام أن تخلق توازنــاً مقبولاً بين الخدمات والتكاليف، والبعضُ الآخر يتجه إلى العمل على التدابير القصيرة الأجل فقط.

ب- وتنطبــق هذه النتيجة أكثر على الــلا مركزية الإدارية لســلطات مراقبة الانبعاثات في ألمانيــا؛ إذ كان هناك تباين كبير في أداء المهام. وتُعْزَى هذه الزيادة في تباين مســتويات الأداء إلى عدم المســاواة السياســية في الدعم، والموارد المختلفة، والقدرة على الوصول إلى إمكانيات التدريب المتقدمة، وتوزيع الشبكات غير الرسمية.

ج- وفي حــين أنَّ هذا التشــخيص يتفقُ حتــى الآن مع افتراضاتنا الأوليــة؛ إلا إنَّ الزيادة في الاختلافات في الأداء في ســياقِ عدم تركيز الســلطة الإدارية - يتعارض مع فرضيتنا. ومع ذلــك؛ زاد عدم تجانس الأداء بين المــدارس الفردية، وكذلك بين البلديات في إنجلترا. على الرغم من وجود تحَسُّــن طفيف في الأداء ناتج عن حوافز التنافســية القوية؛ إلا إنَّ عدم تركيز السلطة الإدارية زاد من الفوارق الموجودة بين المدارس. وكان هنالك أيضاً تباينٌ في أنشــطة التخطيط الإقليمي في إنجلترا؛ حيث عُثِر على اختلافات ضخمة في جودة التنفيذ

وكثافته في جميع أنحاء البلاد. وتمَّ تعزيزُ هذا؛ بسبب المقاومة السياسية ضد أهداف التخطيط التي تفرضها الحكومة المركزية، وخاصةً في مناطق الجنوب المحافظة.

وبغَضِّ النظر عن السِّمات الوطنية المرتبطة بسياسات مُحَدَّدة؛ فإنَّ نماذج الإصلاح الثلاثة أدَّت كلُّها إلى زيادة الفروق في الأداء بين السلطات الحكومية المحلية. والأسباب الرئيسية لهذا يمكنُ أن تُعْزَى إلى شُحِّ الموارد المالية للحكومات المحلية؛ فضلاً عن الافتقار إلى الإرادة السياسية الراغبة في تحقيق المواءمة في تقديم الخدمات المحلية.

الملخص، والخاتمة:

إنَّ مفهوم الدولة المتعددة المستويات التي رسمها بون وآخرون. Bohne *et al*. في مقدمة هذا الكتاب يُعَدُّ سمةً أساسيةً من سمات الدولة الحديثة. وبيَّنَت هذه الدراسة أنَّ تعددَ المستويات يمكنُ أن يُظْهِرَ جوانب مختلفة ذات عواقب مختلفة حول نوعية الحكم. ويمكنُ تلخيصُ نتائج هذه الدراسة على النحو المبَيَّن في الجدول ٢-١٣ بشأن كيفية ارتباط أنواع ومجالات اللا مركزية المختلفة بأبعاد الأداء السِّتة.

وبالمجمل؛ تُظْهِرُ نتائجُ هذه الدراسة التغييرات المؤسسية التي لها تأثير كبيرٌ على إنجاز المهمة والأداء في عملية تقديم الخدمات. وأيُّ نوعٍ من نَقْل المهام إلى المستويات الدنيا من الحكومة - سواء كان من خلال اللا مركزية السياسية / الإدارية أو عدم تركيز السلطة الإدارية - يؤدي إلى تفاقم أوجه التفاوت القائمة في الأداء أو يخلق تفاوتاً جديداً في الأداء. وعلاوةً على ذلك؛ فهناك علاقةٌ سببيةٌ إيجابيةٌ بين اللا مركزية السياسية وقدرات التنسيق الأفقية. وهو ما يُثْبِت فرضيتنا الأولى: إنَّ دمجَ المهام داخل المؤسسات المتعددة الوظائف قد يساعدُ على تحسين التنسيق الإقليمي ضمن اختصاص إداري معين. وتُظْهِر دراستُنا أيضاً أنَّ فاعلية إنجاز المهام تميلُ إلى التأثر إيجاباً باللا مركزية السياسية، في حين أنَّ العكس يمكن أن يُقَال فيما يتعلق بعدم تركيز السلطة الإدارية. وهذه النتيجة على النقيضِ من توقعاتنا النظرية كما هو مُبَيَّنٌ في بداية الفصل.

الجدول (٢-١٣)

النتائج التجريبية عن تأثيرات الأداء[أ]

مجال الأداء	**اللا مركزية السياسية**				**اللا مركزية الإدارية**	**عدم تركيز السلطة الإدارية**	
	فرنسا		ألمانيا	إنجلترا	ألمانيا	إنجلترا	
	مهمة تخطيط تقنية	مهمة شخصية	مهمة شخصية	مهمة تخطيط تقنية[ب]	مهمة تخطيط تقنية	مهمة تخطيط تقنية[ب]	مهمة شخصية
الفاعلية	+	٠	-/+	+	-	-	-
الكفاءة	-	-	-	-	+	-/+	-/+
التنسيق الأفقي	+	+	+	+	-/+	-	-
التنسيق الرأسي	-	-	-	٠	-	+	+
السيطرة الديمقراطية	٠	٠		+	-	-	-
المساواة	-	-	-	-	-	-	-

أ- نتائج دراسة الحالة (F1= قسم الجنوب والشمال، F2= مدن الجنوب والشمال، D1= مقاطعات الجنوب والشمال ومدن الشمال، D2= مقاطعات الجنوب والشمال ومدن الجنوب والشمال، E1= مدن الشمال والجنوب، ومقاطعات الشمال والجنوب، مناطق التخطيط الإقليمي في المنطقتين: جنوب غرب وشمال غرب، E2= مقاطعات الشمال والجنوب).

ب- يتمُّ عرضُ "مهمة التخطيط الفني" مرتين لإنجلترا في الجدول؛ لتعكس جزئية إدراج قضايا فردية في مجال اللا مركزية السياسية (أُطُر التنمية المحلية)، من ناحية، أو عدم تركيز السُّلطة الإدارية (الإستراتيجيات الإقليمية)، من ناحية أخرى.

«+» تعني الزيادة، «-» تعني النقص، «٠» تعني عدم التغير، «+ / -» تعني زيادة/نقصان جزئي.

وبالتالي؛ فإنَّ التوقعات المتفائلة حول إستراتيجيات اللا مركزية لا يمكن تبريرها. وغالباً ما تنطوي اللا مركزية على قَدْر كبيرٍ من التكاليف الإضافية والأعباء الزائدة التي لا تستطيع الحكومات المحليــة التعامــل معها في كثيرٍ من الأحيان. وفي جميع الحالات التي تمَّت دراســتها؛ لم نجد رغبة لدى الحكومات الوطنية / الولاية في معالجة مشــكلات الميزانية في الحكومات المحلية عــن طريق تحمُّل جميع التكاليف. وهذه الظروف غالباً ما تَحْمِل مخاطر تقودُ الحكومات المحليــة إلى التخَلُّــف في الوفاء بالتزاماتها المتعلقــة بالأداء، وخَلْق أوجــه قصور في التنفيذ أو عدم اتســاق تطبيق القانون. وعند أخذ ذلك بالاعتبار، نجد أنَّه ليس من المُســتَغْرَب أن تؤدي اللا مركزية في مهام الدولة الإلزامية إلى تناقصٍ في المهام التطوعية للحكم الذاتي المحلي.

بَيْــد أننا نحتــاجُ إلى التأكيد على أنَّ العلاقة الســببية الفعلية بين الــلا مركزية والأداء؛ تتشَكَّل إلى حَدٍّ كبير بواسطة العوامل المتداخلة الأخرى. ومن ناحيةٍ؛ تكشف نتائجنا أنَّ آثار اللا مركزية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بطبيعة المهام المنقولة. وحينما يكون التنسيق الأفقي جانباً مهماً من تقديم الخدمــات، واعتبار الوفورات الاقتصادية ميزةً أقل أهميةً؛ فغالباً ما تؤدي اللا مركزية إلى تحســين في الأداء. من جهةٍ أخرى؛ فهناك تأثيرٌ واضحٌ لتفضيلات السياســة المحلية والمصالح السياسية جنباً إلى جنبٍ مع أهمية المهام. وعادةً ما يكون هنالك تحسُّنٌ من حيث الفاعلية، عندما تكون الحالة المالية للسلطة المحلية تمنح مساحةً كافيةً للمناورة. وهذه النتيجة تتفقُ مع اســتنتاجات الدراســات المقارنة الأخرى، والتي تشــيرُ إلى أنَّ تنفيذ مهمــة اللا مركزية يتمُّ بشــكلٍ أفضل إذا اقترن مع وجود ملاءة ماليــة قوية (للاطلاع على مثال من الســويد، انظــر: Wollmann, 2008). وهذا يوضح أنَّ المســألة لا تتعَلَّق فقط بالــلا مركزية؛ ولكن أيضاً عدم وجود الملاءة المالية الكافية للحكومات المحلية، والتي تؤدي في نهاية المطاف إلى الحَدِّ من كفاءة الحكومات المحلية في أوروبا والمملكة المتحدة وإثقالها بالمهام التي لا تستطيع التعامل معها.

ملاحظات:

١- يســتندُ هذا الفصل إلى نتائج المشروع المُموَّل من قِبَل مؤسسة البحوث الألمانية المعنون بــ «تغيــير الأنظمــة المحليــة في غــرب أوروبــا Wandel westeuropäischer Lokalsysteme» برئاســة يــورغ بوغورنيل Jorg Bogurnil، وســابين كولمان Sabine

Kuhlmann، وبمســـاعدة من فالك إبينجر Falk Ebinger، وستيفان غروس Stephan Grohs، ورينات ريتر Renate Reiter. لمزيد من النتائج، انظر: (Kuhlmann *et al.*, 2011) و (Ebinger *et al.*, 2011).

٢- في مقـــالٍ آخر ذي صِلَة بهذه الدراســـة، نتحدثُ فقط عـــن إنجلترا؛ حيث يمكن ملاحظة تطورات مختلفة جزئياً في إسكتلندا، ويلز، وإيرلندا الشمالية.

٣- نظراً لقيود الحَيِّز المكاني، لا يمكن أنْ نُدْرِجَ جميعَ تفاصيل نتائج الدراسة في هذا الفصل. ويمكـــن الاطلاع على تحليلٍ أكثر تفصيلاً لدراســـات الحالة بما في ذلك النتائج الداعمة في كلمان وآخرون، (Kuhlmann *et al.*, 2011).

٤- أُلغِيَـــت جميـــعُ المكاتـــب الحكومية، جنباً إلى جنـــبٍ مع كامل نظـــام التخطيط المكاني الإقليمي، بعد تغيير الحكومة في عام ٢٠١٠م.



الفصل الرابع عشر
التحولات الذاتية في الإدارة العامة الأوروبية قانون مَرِن، الحوكمة الشبكية عبر الحدود الوطنية كاتجاهٍ للتعزيز الذاتي

* جوزيف كورك، ونينا بويجر

المقدمة:

في الماضي كانت المجلات مليئة بالمقالات التي تسعى إلى تحليل عملية التكامل الأوروبي، أمَّـا الآن؛ فهي مليئة بالمقالات التي تسـعى إلى تحليل عملية الحوكمة في الاتحاد الأوروبي. ويجمـعُ هذا الفصل بين هذه المواضيع؛ لتحقيق مُتَطَلَّبٍ ضروري وهو محاولة فَهْم الاتحاد الأوروبي باعتبـاره نظام حوكمة. وعلى وجه الخصوص؛ يتسـاءل مؤلفا هذا الفصل عمَّا إذا كانت التقاليد الحكومية الدولية والوظيفية، كلٌّ منهما يَنسِبُ التغيُّرات المؤسسية في الاتحاد الأوروبي إلى تفضيـلات سياسـية معينـة أدَّت في نهاية المطاف إلى إهـمال الأثر الذي تركه عمـلاء المؤسسـة - مجتمعات الخبرة - في عملية إعادة التشـكيل هذه. ومن خلال وجهة نظر مؤسساتية؛ يسأل هذا الفصل ما إذا كانت هذه المجتمعات من الخبرة؛ بحيث نجحت في دمج نفسـها في الهيكلية المؤسسية للاتحاد الأوروبي، وجَلْب ممارساتها الداخلية الخاصة إلى بيئة العمل.

وهناك اتجاهٌ مهمٌّ إلى حَدٍّ كبيرٍ في التكامل الأوروبي؛ غالباً ما يُطلَق عليه اسـم الحوكمة «الجديدة» أو «التجريبية»؛ حيث يميلُ الاتحاد الأوروبي إلى التحول بشكلٍ متزايدٍ إلى التنسيق عبر الشبكات المتعددة الجنسيات وتحقيق الانضباط باستخدام أشكال أكثر ليونة (استعراض الأقران، الرصد والتقييم، تبادل أفضل الممارسـات، المعايير المرجعية، وما إلى ذلك) بدلاً من القانون الجامد، والمؤسسـات المركزية المُستَخدَمة في المجتمعات التقليدية (Community Method). وتفويـض المنظـمات المحلية المليئـة بمجتمعات الخبرة - التـي يمتدُّ تعاونها حـول المهام التقنية خارج الحدود الوطنية - للقيام برَسْـم السياسـات في المنظمات. وهو

ما يُعَدُّ شرطاً أساسياً و(عملياً) لظهور الشبكات المتعددة الجنسيات. ومن جانبٍ آخر؛ فإنَّ العلاقات أصبحت مرتبطةً بشــكلٍ متزايد بين صُناع القرار على المستوى الوطني، والأوروبي، والدولي في نظام الحوكمة المتعددة المستويات الخاص بالاتحاد الأوروبي: شبكات السياسات خــارج الحــدود الوطنية تُعَدُّ مظهراً مــن مظاهر الدولة المتعددة المســتويات أو الحوكمة المتعددة المستويات في أوروبا.

عند النظر تقليدياً لكيفية تأثير أساليب الحوكمة هذه في عملية التحَوُّل في الاتحاد الأوروبي - استناداً إلى افتراضات الفطرة السليمة حول عملية انتشارها - نجدها تميلُ إلى الاعتماد على إطارٍ حكومي دولي متحرر، والذي بدوره ينســب التحول المؤســسي في الاتحاد الأوروبي إلى حسابات واعية من قِبَل الدول الأعضاء، (Moravcsik, 1993, p. 473)، مع الأخذ بالاعتبار الرؤيــة القائمة على النظرية الوظيفية الجديدة التي حَوَّلَت توجه الاتحاد جزئياً نحو ريادة الأعمال. وإذا تجاوزنا هذه الأُطُر النظرية الســائدة؛ فإن هذا الفصل يفترض تفســيراً ذاتياً لعملية التحول المؤســسية في الاتحاد الأوروبي المؤسســة للنظرة التقليدية الخارجية؛ حيث يتم دفعها من داخل مجتمعات الخبرة التي تملأ المؤسسات القائمة.

انتقال مجتمعات الخبرة في الدولة الحديثة:

لا يمكــن القــول عن الدول الحديثة في وقتنا الحاضر بأنها هي التي تدير الأمور بقدر ما تنظمها أو تقوم بمراقبة التنظيم في المنظمات غير الربحية (والتي كثيراً ما تصبح أكثر أهمية من الدول نفســها خاصة لدى المسؤولين الذين يعملون على تأطير النقاشات حول التصميم التنظيمي.)، (Jordana *et al.*, 2011). وعادةً ما يكون هذا صحيحاً، ولكن ليس حصرياً، في مجالات السياسة التي لا يكون لدى الحكومة رؤية أو وجهة نظر واضحة حولها، (Haas, 1992, pp. 5-7, 27). ومن أجل القيام بذلك، تضع الحكومات اعتمادها بشكلٍ متزايد على التعاون المُنظَّم بين المهنيين العاملين، والمُعتَرَف بهم لخبرتهم وكفاءتهم على الرغم من تنوع خلفياتهم العلميــة (علــماء، واقتصاديين، ومحامين... وما إلى ذلك)؛ من أجل تشــكيل مجتمع معرفي ذي صلاحيات في المجال المعرفي المتعلق بالسياســات في المجال المعني، (Haas, 1992, pp. 3, 18-20).

ويُعَدُّ تأثيرُ مجتمعات الخبرة أمراً مألوفاً في سـياق عملية صُنْع السياسـات؛ ذلك لكونها قادرةً على تشـكيل تفضيلات المسؤولين السياسـيين، (Adler and Haas, 1992, p. 381; Carpenter, 2001, pp. 1-30). وتُعَـدُّ مجتمعات الخـبرة من الأدوات الجيدة في تحديد المشكلات البارزة في مجال ما، وتقديم قائمة محددة من الحلول؛ حيث تقوم بوَضْع المعايير التي من خلالها يسـتطيعُ أصحاب سـلطة رسم السياسات أن يقرروا: هيكلة، تنظيم، إنهاء مناقشـاتهم، حل الخلافات، تضييق أو ترسـيخ المجال التفسيري في النقاش، (Haas, 1992, pp. 2-4). ويمكنُ أيضاً أن تسـاعدَ صُناع القرار الرسميين على تحديدِ مصالحهم بشكلٍ إما مباشر أو من خلال تحديد، تسـمية، تأطير أبعاد المشكلة السياسية، والتي من خلالها يمكن أن يستنتجوا تلك المصالح. وكلما كان هؤلاء على مقدرةٍ للوصول إلى أولئك الذين يتمتعون بسـلطة رسـمية في عملية صُنع السياسات؛ فبإمكانهم العمل كوسـطاء لتسويق أفكارهم الجديـدة التي تَصُـبُّ في مصلحتهم أو مصالح الدوائر التي ينتمـون إليها. ويمكنهم وَضْع أجندة صُنع السياسـات من خلالِ بناء أُطُر معرفية وتوضيح العلاقات بين السبب والنتيجة، وطالما كانت هذه العلاقات مقبولةً على نطاق واسع؛ فإنها بسرعة تصبح الطريقة الوحيدة لفهم مشـكلة السياسـة العامة؛ بحيث تصبحُ آراؤهم من المُسَلَّمَات المقبولة دائماً، (Haas, 1992, p. 17).

ومن وجهة نظر مؤسسـية؛ هذه الطريقة في التعامل مع عملية صُنْع السياسات المحلية تعـارض التفاهم الحكومي الدولي التقليـدي للتعاون بين الدول، والتي تعامل الدول بعَدِّها جهاتٍ فاعلةً ذات اسـتقلالية، وأنَّ الدافع وراء هذا التعاون هو إنشـاء مؤسسـات مشتركة؛ للحصول على فوائد إضافية (على سـبيل المثال: وفورات في تكاليف المعاملات). وبدلاً من ذلك؛ فعندما يتمُّ تصنيف الدول على أنها وحدات فرعية متميزة وظيفياً للتعامل مع القدرات المختلفة والعجز على المستوى المحلي؛ فإنَّ هذه الوحدات تبدأ في التعاون مباشرةً مع وحدات مناظـرة لهـا وظيفياً في دول أخرى، وبالتالي؛ يتمُّ تحقيق التنسـيق العابـر للحدود الوطنية الخاص بها، (Slaughter, 1997, p. 184,2004; Keohane, 1997, p. 488; Kahler, 2001, p. 278). ويمتدُّ تعاونها بسهولة خارج الحدود الوطنية؛ لأنها تشترك غالباً في انتماءات وطنية أو سياسـية ذات صلة. ويُفضِّل أعضاء مجتمع الخبرة، لا سـيما بعد دمجهم رسمياً في شبكة سياسـات عابرة للحدود الوطنية، واتباع منطق التسلسل الهرمي، ومحاولة مواءمة أنفسهم

مع المخاوف، والاعتبارات، وتوجيهات مديريهم السياسيين أو على الأرجح اتباع النهج المحافظ والاستمرار في الوفاء بالولاء الأساسي لمجتمع الخبرة الذي ينتمون إليه، (Trondal, 2010).

وإعـادة التنشـئة الاجتماعيـة التـي تترتبُ على ذلك يمكـن أن تكون عميقـة. وتغيُّر التفاعـلات خـارج الحـدود الوطنية المنتظمة بـين المهنيين على المسـتوى الوطني في هذا السـياق المؤسـسي؛ حيث يقوم تعاونهم في المهام الفنية المنفصلة بخَلْق التعاطف المتبادل والثقة، وكذلك بعض القدرة على التنبؤ والاسـتقرار في تفاعلهم/هوياتهم؛ فكلما كانت هذه التفاعلات متواصلةً ومكثفةً؛ كانت هنالك زيادة في إمكانية إعادة إضفاء الطابع الاجتماعي على العمليات والشـبكات المتعددة الجنسيات، (Beyers, 2010)؛ بحيث تصبح مجتمعات الخـبرة داخل هذه الشـبكات - أكثر من أيِّ وقت مضى - مقولبـةً وفقاً لقواعد وتفاهمات مشـتركة، (Kratochwil, 2000, p. 53; also Kratochwil, 1989, p. 198)، مـن خـلال عمليـات الإقناع والتعلم الاجتماعي التي تسـعى إلى تحديد، وتأطـير، وتوجيه تفضيلاتهم وهوياتهـم خارج الحـدود الوطنيـة، (Finnemore and Sikkink, 2001; Reus-Smit, 2004). وتعمـل هذه الظروف على تجهيزهم لبناء تحالفات قوية خارج الحدود الوطنية، وتمكينهم من تشـكيل ما تَمَّ وصفه في أدبيات العلاقات الدولية بأنه "نُخَبٌ حكومية عابرةٌ للحدود الوطنية" مرتبطة بعلاقات المصلحة المشتركة، والتوجُّه المِهَني، والصداقة الشخصية التي قد تفوز بمقابل ولاءاتهم لمبادئهم السياسـية الوطنية، (Keohane and Nye, 1974, pp. 6-45).

الاتجاه نحو القانون الليِّن والحوكمة؛ من خلال الشبكات عبر الحدود الوطنية:

إنَّ تبَنِّي النُّخَب لنظام عابر للحدود الوطنية قادهم إلى التحول إلى النظام المؤسسي على نحـوٍ متزايدٍ، وتَحَوُّل العمليات ذات الصِّلة إلى عمليات منظمة؛ بحيث أصبحت الشـبكات تَجْمَـعُ، على فترات منتظمة، خبراء وطنيين لتبادل الخبرات، ورَصْد وتقييم السياسـات فيما بينهم، وبناء توافقٍ في الآراء حول أفضل الممارسات، مع الأخذ بالاعتبار أن الهدف من هذه التفاعلات ليس فرضاً لقانون دولي أو إقليمي، (Keohane and Nye, 1974; Braithwaite and Drahos, 2000; Eriksen and Fossum, 2004; Stone, 2004). وهذه الشـبكات والعمليات، بغَضِّ النظر عن الدرجات المتفاوتة لصفتها الرسـمية، تتشَـكَّل؛ لتكَوِّن طريقةً

مســتقلةً بذاتها للحوكمة خارج الحــدود الوطنية. ويُعَدُّ الاتحــاد الأوروبي في طليعة هذا التوجُّه نحو التحول إلى ما يُسمَّى بأساليب جديدة أو تجريبية للحوكمة في مجالات متنوعة؛ مثل: تنظيم شبكة الصناعات، وحماية البيئة، والأدوية، وسلامة النقل، والمعاشات التقاعدية، والهجرة، والجريمة المنظمة، والأسواق المالية، ومكافحة المخدرات، (De Burca and Scott, 2006; Scott, 2009; Armstrong, 2010; De Schutter and Lenoble, 2010; Sabel and Zeitlin, 2010; Dawson, 2011).

وتتمَيَّز الشــبكاتُ ذات الصلة بهذه الأســاليب من الحوكمــة (المنتديات، وفِرَق العمل، والمؤتمرات، والأنظمة، واللجان، والســلطات المشــتركة، والمجموعات، والمجالس، والمنصات، والشبكات المؤسســية، ووسائل التنسيق المفتوحة، وما إلى ذلك)، (Levi-Faur, 2010, pp. 1-10) عادةً، أنها تُسَــهِّل تشــكيل مجموعة مســتقرة نســبياً وعابرةً للحدود الوطنية من العلاقات غير الهرمية بين الوحدات الفرعية في الدول الأعضاء بالرغم من كون المشاركة فيها تطوعيةً (Risse-Kappen, 1995, p. 38; Eberlein and Newman, 2008, p. 32)؛ حيث تتضمنُ هذه الشــبكات عناصر متعددة المســتويات من الحوكمة؛ بالإضافة إلى المشــاركة بعَدِّها جزءاً لا يتجزأ من النماذج المتبَنَّاة في تصميمها المؤسسي، والوظيفي والمعياري؛ بحيث يتمُّ إنشــاؤها لتحقيق هدف جميع صانعي السياســات على المســتوى الوطني، والأوروبي، و(في بعــض الحــالات) الدولي معاً بما يمكــن أن يُطلَق عليه (دولة متعددة المســتويات أو إدارة متعددة المستويات)، والحفاظ على درجة من المساءلة، والشفافية، ومشاركة أصحاب المصلحة في عملية صُنْع القرار المتعلق بالسياسات ذات الصلة (الدولة القائمة على المشاركة، وعــلى الرغم مــن أن مقدرتهم على التمَكُّن من الارتقاء إلى هذه المثل التشــاركية، بطبيعة الحال، هي مسألة مَحَلَّ جدل شديد وعلى نطاق واسع؛ انظر: Dawson, 2011).

وتقــومُ هذه الشــبكات بخَلْق الحوكمة من خلال تطبيق مبــدأ المقارنة؛ إذ إنَّ التفاعلات تميلُ إلى أن تكون توافقيةً، وهرمية، ومَرِنة وغير رســمية؛ بحيث تعمل على تنســيق وتنظيم أعضائها بشــكلٍ أكثر بساطة من الأسلوب التقليدي للقانون الدولي أو الإقليمي في المنظمات مــن خلال الاعتماد على أســلوب اســتعراض الأقــران، والرَّصْد، والتقييم. ومــن جهة أخرى؛ لا تزال الســيادة مصونةً على المســتويات الوطنية؛ ولكنها مكســوة بمزيد من التفاعل الذي سَهَّلَ وجوده هذه الشبكة بين الخبراء الوطنيين، (Bulmer and Padget, 2004, p. 110) من

خلال عمليات القانون اللين، (Snyder, 1994, p. 198). وتشملُ هذه الإعداد لمؤشرات تعَلُّم أفضل الممارســات؛ ووَضْع أهداف مشــتركة، وغايات، وجداول زمنيــة، وخطوات عمل، وأُطُر عمل؛ وجهود مشتركة؛ للاســتفادة من الموارد الداخلية والخارجية، وقواعد الشفافية؛ لتعزيز الثقة، وقواعد وترتيبات الرصد، والقياس والتنسيق الطَّوْعي من خلال تبادل أفضل الممارسات.

وفي حــين أنه تمَّ مَنْحُ الوحدات ذات المســتوى الأدنى الاســتقلال الــذاتي؛ للمُضِي قُدُماً أو تنفيذ الأُطُر التي صاغها الاتحاد الأوروبي كما تراه مناســباً (مُتكَيِّفة مع ظروفها الخاصة، والمســاحة التي يمنحها الإطار للتحَرُّك ضمنها). وهنالك توافقٌ على تقديم تقارير منتظمة حــول الأداء؛ من خلال مؤشرات متفق عليها تتضمــن أهدافاً وتدابير محددة؛ لقياس مدى تحقيق تلك الأهداف. وبذلك؛ فإنها تعتمدُ على إجراءات وقواعد لا تتضمن جزاءات قانونية مبنيــة على التوافق، ومَرِنَة، وغير رســمية، وأقلَّ إلزاماً (على ســبيل المثــال: الضرر المتعَلِّق بالسمعة من خلال التشهير) ودرجة من القابلية للتداول في الامتثال بدلاً من أساليب الفرض التي تشمل المؤسسات العامة المركزية، والعلاقات الهرمية، والمسؤولية الانتخابية، والقانون الصارم، والقرارات المُلزِمَة، (Hollis, 2010, pp. 8-317).

كيف يتمُّ تغيير الاتجاه؟

تميل الدراســات حول الأنماط الجديدة للحوكمة في الاتحــاد الأوروبي إلى التوجُّه (يمكن فهمها، بالنظر إلى سرعة وتيرة تطورها) نحو محاولة استكشاف أماكن متعددة، (Sabel and Zeitlin, 2010) كما تُقَدِّم مناقشــات معيارية غنية حــول شرعيتها (Sabel and Zeitlin, 2008; Joerges, 2008) والمفاهيم حول الكيفية، بعَدِّها وسيلةً للتكامل، واختلاف نماذجها، واتصالها، وتفاعلها مع الأســلوب المجتمعــي (Walker and De Burca, 2007). وفي نظر البعض، يمثل الأســلوب المجتمعي بداية أمام الدول الأعضاء يسعون إلى تجَنُّبِها؛ ولكنه أيضاً خُطى للتقارب الذي يســعى إليه التحول المؤسسي على المدى الطويل، (Diedrichs *et al.*, 2011, p. 35). إنَّ أساليب الحكم الجديدة، على هذا الأساس، ليست أكثر من مجرد خطوة انتقالية نحو أشكالٍ أكثر تقدماً من التكامل، وانحرافٍ مؤقت؛ بحيث تزداد قوتها التنظيمية مع الوقت. وبالنســبة لآخرين؛ فإنها تمثِّل تغييراً عميقاً في مسار التكامل الأوروبي والتنمية المؤسسية في الاتحاد الأوروبي.

إنَّ اهتمامنا في هذا الفصل يكمُنُ في سؤالٍ ذي صلة، وهو: كيف يمكنُ أن نفسر الطابع المؤسسي (ظهور وتطور) لهذا الاتجاه؟ ما العمليات، والظروف، والآثار لعملية التحول في مجال الحوكمة في الاتحاد الأوروبي مع الأخذ بالاعتبار القوانين الليِّنة ومسار الشبكة خارج الحدود الوطنية؟ ويُعزَى هذا الاتجاه عادةً إلى تعقيدات وارتباطات العولمة التي خَلَقَت ضغوطاً وظيفيةً؛ من أجل تحقيق التنسيق في مجال الحوكمة خارج الحدود الوطنية، والذي قاد في مرحلة لاحقة إلى حدوث تعارض مع سيادة الدول؛ مما دفعها إلى الإحجام عن التخَلِّي عن السيطرة لهذه القوانين والمؤسسات الإقليمية. ووَفْقاً لذلك؛ أدركت الحكومات الحاجة إلى التنسيق بعضها مع بعض في مجالات معينة؛ ولكنها في الوقت نفسه سوف تُظْهِر التسامح فقط مع الإجراءات الليِّنة للشبكات التنظيمية خارج الحدود الوطنية. ومن هذا المنظور؛ فإنَّ أساليب الحوكمة الجديدة تُعَدُّ هي إجابة الدول الأعضاء لحلِّ التوتر الدائم فيما بينها في ما يخصُّ حلَّ المشكلات ذات الصِّلة والاستفادة من تواجدهم ضمن الاتحاد الأوروبي؛ لتحقيق الفاعلية، والكفاءة والشرعية للأهداف الوطنية بالإضافة إلى السعي إلى حِفْظ سيادتها ومقاومة نقل السلطة، (Diedrichs *et al*., 2011, p. 22).

وقد يكون الدافعُ الاتحادي إلى المؤسسات القائمة عاملاً مساهماً في الاتحاد الأوروبي، والذي يُعَدُّ مقبولاً، في مواجهة الحساسيات الوطنية؛ بحيث يستطيعُ إضافة حقول معينة للمستوى الأوروبي باستخدام الشبكات المتعددة الجنسيات على أمل أن تسعى الحكومات في نهاية المطاف إلى تبَنِّي المزيد من الحلول التي تتخَطَّى الحدود الوطنية، (Gilardi, 2005, p. 85). وبناءً عليه؛ فإنَّ الرؤية القائمة على النظرية الوظيفية الجديدة تميلُ إلى التأكيد على استقلالية مفوضية الاتحاد الأوروبي لاستغلال التداعيات الوظيفية والثغرات في سيطرة الدول الأعضاء (تصويت الأغلبية المؤهلين، والثقافة ضد اللجوء المتكرر إلى حَقِّ النقض)؛ من أجل التأثير على عملية تكامل الاتحاد الأوروبي وتحَوُّله المؤسسي، (Wallace, 2005, p. 85; Martens, 2008). وبشكلٍ ريادي، تشجع المفوضية على إنشاء مؤسسات ترعى المزيد من التكامل، والتي من خلالها يمكنُ لجماعات المصالح تحقيق ولائهم، واستغلال الشبكات عبر الحدود الوطنية لهذه الجماعات؛ لتعزيز تفضيلات السياسة الخاصة بها داخل الساحات المحلية، (Schmitter, 1970; Sandholz and Stone Sweet, 1998; De la Porte, 2011). وتُشَجِّع المفوضية على تبَنِّي أشكالٍ أكثر ليونةً للتنسيق؛ من أجل

إفســاح المجال للقــوى في المجالات المتاخمة للاتحــاد الأوروبي أو اعتبارها طريقاً خلفياً إلى المواءمة غير الرسمية للممارسات التنظيمية، (Scott and Trubek, 2002, p. 7)، أو مجرد وســيلة مريحة؛ من أجل سد الثغرات في القدرات الخاصة بها (من حيث المعرفة والموارد)، (Eberlein and Newman, 2008, pp. 35, 45).

وقد تجاوزت التفســيرات الأخرى للتغيير المؤســسي الأُطُر النظرية وافتراضاتها المشتركة. لذلــك؛ فإنــه من المُلاحَظ أنَّ النهــج الحكومي الدولي قد يكون بوجه خاص مناســباً لشرح «نقاط التحول الرئيسية» في التكامل الأوروبي، وتاريخ تحوُّل التشكيلات المؤسسية في الاتحاد الأوروبي، (Moravcsik, 1998, p.1)، ولكن لا يمكن لذلك أن يكون ســبباً للتغيير التدريجي خلال فترات التدخل. وفي حين أنَّ المنظمات الحكومية الدولية قد تفترضُ أن "فترة التوحيد" هي المســبب الرئيسي لآثــار هذه الصفقات الكبيرة؛ فعلى ســبيل المثال: يُلاحِظ بيرســون Pierson أن تكرار مسألةٍ ما بشكلٍ مكثفٍ يجعل العواقب غير المتوقعة مشتركةً ويَحِدُّ من الوقت المتاح أمــام الدول الأعضاء؛ مما يؤثر على قدراتها، (Pierson, 1994, pp. 13, 37). وفي ظل هذه الظروف، يُعَدُّ النهج المؤســسي هو الأنســب لتفسير عملية التحول المؤسسية بشــكلٍ أكــثر دقــة، (Peterson, 1995; Aspinwall and Schneider, 2000; Heritier, 2007, p. 1). ويــرى بعــض المؤرخين أنَّ ذلك دقيق بما فيه الكفاية؛ مما يدلُّ على ما يكفي مــن الاهتمام بالتفاصيل؛ لنقلنا إلى ما هو أبعد مــن الإطار الذي قد يَحِدُّ من الاندماج بأيِّ شــكلٍ من الأشــكال من خلال التجاذبات بين الدول الأعضاء والاتحاد الأوروبي حول مسألة السيادة. لذلك؛ وفي سلسلة من المقالات التي تركز على نشأة الاتحاد الأوروبي، يؤكد شوت Schot على أهمية ما ســمّاه بـ "التكنوقراطية الدولية"، (Schot and Lagendijk, 2008; Schot and Schipper, 2011, pp. 287-8; see also Fouilleux *et al.*, 2005)، والتــي هــي عبارة عن مجموعة متميزة من المعتقدات بين الخبراء حول كيفية تعاون الدول، وهو ما نعتقدُ أنه قد ظهر من جديدٍ كعاملٍ مهم في شرح الأســاليب المعاصرة للتكامل الأوروبي؛ خاصــةً، وأن الخــبراء يميلون إلى فَهْم الاتحــاد الأوروبي على أنه ليس الهــدف في حَدِّ ذاته؛ ولكن كمحاولة عملية لحلِّ المشكلات الصلبة في السياسات؛ بحيث تستطيع الحلول الوطنية والأوروبيــة أن تتعايــش بعضها مع بعض؛ من خلال مشــاركة الخبراء على كلا المســتويين للتعامــل مع الآثار المترتبة على هذه الحلول بشــكلٍ متزامــن. وبعبارة أخرى؛ فإنَّ تحقيق

الأفضليــة يمكنُ أن يتــمَّ من خلال مداولات الخبراء خارج الحدود الوطنية، وليس من خلال التفاوض الحكومي الدولي، والذي عادةً ما ينساقُ بسرعة كبيرة جداً نحو المساومة والقومية بمفهومها الضيق أو فرض الخيار الإقليمي.

وبنــاءً على هــذا التقليد (انظر أيضــاً: Marks *et al.*, 1996; Pierson, 1998; Stone (Sweet *et al.*, 2001; Coen and Thatcher, 2008a, p. 806)، تقــومُ فرضية هذا الفصل على أنه؛ من أجل فهم اتجاه الطابع المؤسسي نحو القانون الليِّن (الظهور والتطور)، والشبكات عــبر الحدود الوطنية للحوكمة في أوروبا، نحن بحاجةٍ إلى التحرك على نحوٍ يتجاوز بوضوح الافتراضــات الضمنية للحكومات الدولية والتفكير القائــم على النظرية الوظيفية الجديدة؛ أي إن الشــبكات والعمليات خارج الحدود الوطنية، والتي تُعَدُّ في صميم أساليب الحوكمة الجديدة؛ تَمَّ تصميمها بالشراكة مــع جهاتٍ خارجية لخدمة المكونات الداخلية (من خلال التفــاوض والاتفاق بين الحكومات الوطنية، مع تأثرهــا إلى درجةٍ ما بمفهوم ريادة الأعمال المُطبَّق في المنظمات الإقليمية). لذلك؛ يســعى هذا الفصل إلى إيجاد أجوبة للسؤال التالي: إلى أيِّ مدًى يمكنُ أن تُعزَى عملية التحول المؤســسي في الشــبكات والعمليات ذات الصلة بالاتجــاه الجديد للحوكمة إلى تحولات داخلية. ســؤالنا هو: هــل عمليات الحوكمة هذه مصممــة فقط من الخارج إلى الداخل أم أنها في الواقع تتشــكلُ إلى حَــدٍّ كبير من الداخل إلى الخــارج، مدفوعةً من قِبَل مجتمعات الخبرة؛ باعتبارها جــزءاً لا يتجزأ من الحكم بهذا الأســلوب؟ وهل تَستَخْدِم هذه المجتمعات قدرتها على تأطير الإشكالات، ومزاياها المعرفية، ونحو ذلك؛ من أجل إضفاء الطابع الرسمي الخاص بها كمؤسسات للحوكمة الأوروبية؟ وهل تأثيرها المُوثَّق على عملية صُنْع السياســات يمتدُّ في الواقع إلى التصميم المؤسسي للعمليات، وهياكل الحوكمة، والتي من خلالها يحدث هذا التأثير؟ وهل تعتمد على ممارسات الحوكمة الداخلية الخاصة بها، والتي تسعى من خلالها إلى إعادة تشكيل بنية التكامل الأوروبي على الشكل الذي تريده؟ في مثل هذه الحالة؛ فإنها في نهاية المطاف سوف تقومُ بمقاومة القانون الإقليمي والمؤسسات التقليدية، وبدلاً من ذلك تسعى إلى تضمين بعض الخصائص في عملية صُنْع القواعد خارج الحدود الوطنية التي يمكنُ ربطها مع ممارســاتهم الخاصة كمجتمعاتٍ معرفيــة؛ بما في ذلك التزامها بإجراء التجارب، واســتعراض الأقــران، والتعلم المتبادل، وبناء التوافق، والتقاســم الجماعي لأفضل الممارســات بدلاً من المنافســة والتفاوض؛ والتسلسل

الهرمي للشـبكات بدلاً من التسلسـل الهرمي للسـلطة المركزية؛ والالتفاف حول وجهات النظر المعرفية المشـتركة بـدلاً من الانتـماءات الوطنية، ومجالات قائمة عـلى التكنوقراط أو عابـرةً للحدود الوطنية بدلاً من السياسـة الضيقة. وهذا بدوره يوحي إلى هذا التوجُّه نحو أنماط جديدة للحوكمة تعتمد على المسار الخاص بها والعلاقة التكافلية مع مجتمعات الخبرة؛ مما يعمل على تعزيز الذات لدى الاثنين.

وهذه الفرضية تقوم على تضمين (بدلاً من استبدال) العوامل الخارجية؛ من خلال القول بأن مجتمعات الخبرة التي هي جزءٌ لا يتجزأ من أساليب الحوكمة؛ أصبحت، في حَدِّ ذاتها، عوامل محركةً بارزةً للشـكل الذي سـتكون عليه عملية التكامل الأوروبي. وقد يُشكِّلون مجموعات للضغط؛ من أجل استنسـاخ ممارساتهم الداخلية في نظام الحوكمة للاتحاد الأوروبي، وبالتالي إعادة صياغة الاتحاد وَفْقاً للصورة التي يرونها. وتمنح هذه العمليات الذاتية الأنماط الجديدة من الحوكمة تكاملاً ديناميكياً مع قَدْرٍ كبيرٍ من الاسـتقلالية، ليسـت هي الآثار غير المباشرة المعتـادة التي تصفها النظرية الوظيفية الجديدة بأنها الوسـائل التي اتبعها الاتحاد الأوروبي؛ للحصول على السـلطة، ولكن أساليب الحوكمة هذه - التي تفَضِّلها الدول الأعضاء بالتحديد؛ بسـبب كونها تسعى إلى تجنُّب تراكم السلطة الإقليمية مع السماح بالتنسيق العابر للحدود الوطنية - تمنح التمكين لمجتمعات خبرة معينة، والتي قد تسعى بعد ذلك إلى محاولة كَسْب المزيد من السلطة. وقد قمنا بتطبيق هذه الفرضية في خطوتين:

أولاً: قمنا باستكشاف الكيفية التي تشارك فيها هذه المجتمعات؛ من أجل الوصول إلى التأثير الداخلي (سواء كان ذلك من خلال أشكال ليِّنة للسلطة) على عملية تحول التشكيلات المؤسسية.

ثانياً: نحاول استكشـاف الدافع وراء سـعيهم للتأثير على المسـار المؤسـسي للحوكمة الجديـدة؛ من خلال التعزيز الذاتي، واستنسـاخ العمليات الداخليـة الخاصة بها في نموذج الحوكمة الجديد.

مِن صُنْع السياسات إلى صُنْع المؤسسات: تفعيل السُّلطة الناعمة:

في ضوء الملخَّص الذي قُدِّم في وقتٍ سابقٍ عن مجتمعات الخبرة، وكيف ثَبُتَ أنها تمارسُ نفـوذاً عـلى عملية صُنْع السياسـات - سرعان ما يصبح واضحاً كيف يمكـن أن ينتقل هذا

النفوذ أيضاً إلى سـياقِ صُنْع المؤسسات؛ وبعبارة أخرى: ما دور مجتمعات الخبرة وشبكاتها عـبر الحـدود الوطنية عندمـا يتعَلَّق الأمر بصُنْع المؤسسـات؟ لا يمكن القـول بأنَّ عملية التكامـل الأوروبي هي عبارة عن عملية جامدة قائمة على المسـاومة بين الأفضليات الثابتة، (Pollack, 2003, p. 59). وذلـك لكـون المعرفة والقدرة على السـيطرة على الأفكار تُمَثِّل مصدراً مهماً للسـلطة. ولدى مجتمعات الخبرة الإمكانية، في بعض الحالات، على استخدام قوتها الناعمة في التأثير بشـكلٍ حاسمٍ على عملية تشكيل تفضيلات أطراف القوى الفاعلة؛ مـما يُمكِّنها من التأثير على عملية التحَوُّل المؤسـسي في الاتحاد الأوروبي. وفي أحيانٍ أخرى؛ قد تُمَارَسُ هذه السـلطة بطريقةٍ تؤدي إلى حدوث تعارضٍ مع مفاهيم الحوكمة التشاركية أو القائمة على الشـفافية (الدولة القائمة على المشـاركة، أو الدولة القائمة على الشـفافية) التي كانوا هم أنفسـهم ينادون بتبَنِّيها كاتجاه للحوكمـة الجديدة، (Smismans, 2008). فهم لديهم القدرة على إعطاء أسـباب؛ لتوَسِّع مدى نفوذهم في حين أنهم لا يمكنهم إعطاء الأسباب لتحَوُّل مبادئهم السياسية؛ فمعرفتهم بتفاصيل داخلية بحكم تخصصهم تسمحُ لهم بالتغَلُّب على نظرائهم من السَّاسة.

وفي بعض مجالات السياسـة العامة؛ فإنَّ تفويـض بعض مجتمعات الخبرة المحلية ذات الصلة أثبتت أنها شرطٌ مُسْبَقٌ لتحقيق شبكات متعددة الجنسيات في الاتحاد الأوروبي؛ لأنه من السهل جزئياً إعادة استنساخ المؤسسات المحلية القائمة في مثل هذه الشبكات بدلاً من محاولة إنشاء مؤسسات إقليمية جديدة من الصفر؛ ولكن أيضاً لأن هذه المؤسسات المحلية قد أخذت بالفعل على عاتقها التفاعل بشكلٍ فعَّال مع نظرائهم في الدول الأخرى، وبالتالي؛ ضمان وجود الأسـس المؤسسـية لهذه الشـبكات بالفعل؛ فعلى سـبيل المثال: حين قامت الدول الأعضاء بخصخصة احتكار الدولة في أكثر من قطاع؛ حيث قامت باسـتبدال التدخل المبـاشر للقيـادة والتحكم بتنظيماتٍ من قِبَل السـلطات التنظيميـة الوطنية (National authorities regulatory)، والتي كانت تهدفُ إلى إنفاذ وإدارة المنافسـة في هذه الأسواق الجديـدة المُحَـرَّرَة؛ لذلك تَمَّ وَضْـعُ مجموعة جديدة من الفاعلين القادرين على تشـكيل مستقبلِ التعاون بين الدول. وهذا يشرحُ إلى حَدٍّ ما لماذا لم يكن النموذجُ الذي كانت عليه الهيئات في المستوى الوطني، والذي كانوا سعداء به ناجحاً؛ بحيث يمكن ببساطة تكراره على المستوى الأوروبي عندما أصبحت هذه الأسواق الوطنية أوروبية.

وفي الوقت نفسه؛ يُبَيِّن هذا السببُ أنَّ هذا الأمر - كيف ساعدت المجتمعات المحلية في إيجاد الشبكات عبر الحدود الوطنية؟ - لا يصف الصورة بمجملها؛ حيث لا يتم التطرق إلى الدور المستقل لمجتمعات الخبرة، والذي يُعَدُّ جزءاً لا يتجزأ من تكوينها في إحداث التغيُّر المؤسسي الداخلي. كما هو الحال في سياق صُنْع السياسات؛ فإنَّ مجتمع الخبرة الذي لا يستطيع أن يُحْدِثَ التغيير في مؤسسةٍ ما بالطرق الرسمية - يستخدمُ أساليب ريادة الأعمال؛ للاستفادة من قوته الناعمة؛ من أجل إقناع القوى الفاعلة الصاحبة النفوذ؛ من أجل تمكينه من متابعة تحقيق فَهْمه لكيفية تحويل تلك المؤسسة. والأهم من ذلك هو التأثيرُ الحاسم الذي قد تمارسه في تشكيل خيارات دول النقض (الفيتو) في عملية التحول المؤسسية. فهي قد تستغل لحظات الغياب أو الضعف المؤسسي لتوجيه العمليات؛ من أجل تعزيز دورها أو حمايته من المفوضية الأوروبية أو إحدى هيئات الاتحاد الأوروبي، (Coen and Thatcher, 2008b, pp. 54-60; Eberlein, 2010, p. 61). وقد تقوم الشبكاتُ المتعددة الجنسيات الأقل تنظيماً بمحاولةٍ للتأثير والضغط؛ من أجل تضمينها في الهيكل المؤسسي. وفي حالِ دخولها من ضمن النسيج المؤسسي، تقوم باستخدام قواها؛ من أجل التأثير على التغيير المؤسسي، وهذا سببه أن مثل هذه الشبكات تعمل في حيِّز خارج عن الحدود الوطنية؛ مما لا يسمح للحكومات بالسيطرة عليها؛ خاصةً وأنَّ هذه الشبكات تتشاركُ في النفوذ فيما بينها وغالباً ما تكون في وضعيةٍ لا تسمح لفرض حقِّ النقض عليها؛ لكونها أقل وضوحاً من الشبكات المنظمة المعتبرة إقليمياً.

وتتطَلَّبُ عملية التحول المؤسسي في الاتحاد الأوروبي الدعمَ من قِبَل المفوضية الأوروبية؛ على الأقل أغلبية بسيطة من الدول الأعضاء، وأغلبية في البرلمان الأوروبي؛ بحيث يأتي كلٌّ منهم إلى طاولة المفاوضات بخياراتٍ متميزة، وأن يكونوا حريصين، قبل كل شيء، على ممارسة بعض السيطرة على البنية المؤسسية التي تظهر من المفاوضات. وأكبر المخاوف التي تنتجُ عن مثل هذه المفاوضات ليس حول انحراف هيئة عن مسارها الوظيفي؛ ولكن يكمُن الخوف في استحواذ طرف سياسي على هذه الهيئة دون غيره من الأطراف، (Dehousse, 2008, p. 796). لذلك؛ فإن شعبية أساليب الحوكمة الجديدة ناتجة من المجال الذي تسمح به هذه المؤسسات المشتركة الإقليمية؛ مما يسمحُ لمجتمعات الخبرة التي تسعى إلى تفعيل أساليب الحوكمة باستغلال الفجوة الموجودة بين السياسيين؛ لتحريضهم بعضهم ضد

بعض. وعندها يقع هؤلاء السَّاسة في فَخِّ القرار المشترك لعدم وجود اتفاقٍ فيما بينهم على معاقبة هيئة إقليمية مشــتركة؛ نظراً لتضارب آرائهم حول هذه الهيئة؛ مما يُفْشِــل عملية التوصل إلى اتفاق، (Scharpf, 1988)، وهو ما يقودهم في نهاية المطاف إلى تحييد بعضهم مع بعض بطريقةٍ تسمحُ بظهور نمطٍ من الحوكمة قائمٍ على الشبكات عبر الحدود الوطنية وأنظمــة مخففة، والتي تتناســب - قبــل كلِّ شيء - مع متطلبات مجتمعــات الخبرة التي مهمتها تنفيذ هذا النمط من الحوكمة.

وعند النظر مرةً أخرى إلى مثال السُّلطات التنظيمية الوطنية؛ نَجِدُ أنه إذا ما تَمَّ تفويضُ هيئةٍ بســلطاتٍ رســمية؛ للقيام بعملية التحول المؤســسي في الاتحاد الأوروبي - فإننا نُغْفِل حقيقة وجود الســلطة الذاتية لمجتمعــات الخبرة، والتي تراكمت على المســتوى الوطني، وبعــد ذلك امتَدَّت إلى المســتوى الإقليمــي من خلال الروابط التي أقامتهــا مع نظرائها في الــدول الأعضاء. وقد أشــار إيجيبيرغ وترونــدال Egeberg and Trondal إلى أنَّ الشراكة التي أقامتها المفوضية الأوروبية مع الهيئات التنظيمية الوطنية، والتي خرجت على شــكل شــبكات متعددة الجنســيات؛ حرَّرَهم ذلك من المبادئ السياسية الوطنية، وهو ما قادهم إلى الاتحاد الأوروبي المتعدد المستويات، (Egeberg and Trondal, 2009, p. 686)؛ ولكنها في الوقت نفســه قد تكون أضعفت حدود ســيطرتهم. في حين أنَّ وجود شبكة إقليمية ما قد يعطي الســلطات التنظيمية الوطنية موارد جديدةً؛ للهروب من سيطرة الوزارة التابعة لها، (Coen and Thatcher, 2008a, p. 828)، بالإضافة إلى أنَّ الهيكل الشــبكي، وتخفيف الأنظمــة يعنــي أيضاً أنه من الممكن لهــا أن تتجَنَّب أن يتم ابتلاعهــا في الهياكل الإقليمية للاتحــاد الأوروبي ومجموعة المبادئ السياســية الجديدة التي ســتترتب على ذلك. وبالتالي فإنهــم يوجدون لأنفســهم فضاءً بين المســتويات الوطنية والإقليميــة؛ بحيث لا يخضعون إلا لعددٍ قليلٍ من نقاط التفتيش الهرمية، بغَضِّ النظر عن مصدرها.

صُنْع صورة أوروبا:

إذا كانــت مجتمعــاتُ الخبرة قادرةً - كــما يُفتَرَض - على أن تؤثر بشــكلٍ ملحوظ على عملية التحَوُّل المؤســسي في الاتحاد الأوروبي؛ فهي من المُرَجَّح أيضاً أنها تكثف وجود بعض الخصائــص التي عــادةً ما ترتبط بممارســاتها الداخلية. لذلك؛ فعندما يتــمُّ إضفاء الطابع

المؤســسي على مجتمع الخبرة - إضفاء الطابع الرســمي عليه باعتباره شبكة إقليمية - فإنه من المتوقع أن يتمَّ العملُ على دمج ممارسات الحوكمة الداخلية الخاصة به في تلك الشبكة، ومقاومــة أيٍّ شيءٍ يخــرج عن تلك الممارســات. لذلك؛ فمن المرَجَّح أن تســعى إلى تكرار ممارساتها الداخلية في المؤسسات التي تعملُ فيها، وهو ما يعني تكثيف الخصائص الخاصة بها، والتي عادةً ما ترتبط بطريقة عملها:

- تفضيل التجارب المحلية (التبعية)؛ بدلاً من المركزية.
- تفضيل للمســاءلة عن طريق الأشــكال التنظيميــة الليِّنة والتوجيه (اســتعراض الأقران، والضغط، والإقناع) بدلاً من فرض التسلسل الهرمي.
- الإجراءات المَرِنة غير الرسمية التي تخضع للتطوير باستمرار وبشكلٍ تدريجي.
- بناء توافق الآراء؛ من خلال الانفتاح والزمالة (تقاسم النتائج، وأفضل الممارسات، وما إلى ذلك).
- منظمة حول مشروع ســياسي مشترك، ومعتقدات سببية، ومفاهيم الصلاحية، والالتزامات المعيارية، بدلاً من الانتماءات الوطنية.
- تفضيل الأوساط التكنوقراطية الإقليمية، بدلاً من الأوساط السياسية ضيقة الأفق.
- تفضيل المداولات، بدلاً من التفاوض.

ولهذا الجزء الثاني من الفرضية آثارٌ مهمة؛ خاصةً، أنه يشــير إلى أنَّ الأســاليب الجديدة للحوكمــة ســتكون خاضعــة لدرجة مــن التبعية في المســار؛ ذلك لكونهــا مرتبطة بعلاقة تكافلية مع مجتمعات الخبرة التي من مهامها تفعيلُ هذه الأســاليب؛ حيث يُعزِّز أحدهما الآخر؛ فكلما زادت ســيطرة مجتمع الخبرة على مؤسســة ما؛ زاد تأثــير القواعد، والأعراف، والمعتقدات، والتحيُّزات المهنية. وهو ما يسمحُ لمجتمع الخبرة بتشكيل بيئة تلك المؤسسة، والأُطُر التفسيرية التي تستخدمها لإعطاء معنًى لإجراءاتها، والغايات والوسائل التي تتبَنَّاها كجــزءٍ من قيمها، (عموماً، انظــر: Berger and Luckmann, 1966; more specifically, see Haas, 1989; Immergut, 1998, pp. 14-5). وبنــاءً عــلى ذلك؛ فــإنَّ نهجَ الاختيار العقلاني قد يذهبُ بعض الشيء إلى شرح تبعية المسار (لماذا، أو الاتجاهات التي قد تسعى من خلالها مجتمعات الخبرة إلى إحداث التأثير على تشــكيلات المؤسسات الإقليمية)؛ لكنها ســوف تترك أيضاً أســئلةً مهمــةً لم يتم الرد عليهــا. وتحليل الاختيار العقــلاني يُظْهِر مدى

الانحــراف الحاصل عن الأهداف الأصليــة في محاولةٍ لتعظيم الاســتفادة منها، (Tullock, 1965)، في حين أن النهج المؤســسي الاجتماعي يعترف بالتفسيرات المعيارية والإيديولوجية. وهذه التفسيرات الأخيرة توضِّح حقيقة أنَّ استعداد الجهات الفاعلة المختلفة (أولئك الذين يتمتعون بسلطاتٍ رسمية لصنع القرار، والمستشارين، وما إلى ذلك)؛ لجعل أشكال التنسيق أكــثر ليونــةً؛ لتحقيق التكامل الأوروبي - يعتمد على درجة الحــماس والدافعية؛ ليس فقط من خلال الاختيار العقلاني؛ ولكن أيضاً من خلال الالتزام الاجتماعي / الأيديولوجي. وفيما يتعَلَّــق بالاختيار العقلاني؛ فإنَّ الجهات الفاعلة ذات الصلة ســتعملُ على التعزيز والامتثال لفكرة معينة؛ لكونها توصلهم إلى حيث يريدون أن يكونوا، وهو تحقيق الاستفادة القصوى؛ فهــي تُعَدُّ وســيلةً فعَّالةً؛ للوصول إلى غاياتهــم. ولكن القواعد والأفــكار أحياناً - والقيم، والأدوار، والقواعد التي تجسدها - تُعَدُّ أكبر من ذلك؛ حيث تقوم الجهات الفاعلة بمحاولة اتباعهــا معتقدين أنه من المناســب القيــام بذلــك، (March and Olsen, 1998). فماذا لــو قامت الجهات الفاعلة ببناء، وتشــجيع والامتثال للمؤسســات ليــس فقط لأنها تخدم مصالحها؛ ولكن أيضاً باعتبارها شرعيةً، وفعَّالةً، وحديثةً، أو مناســبةً؟ (انظر: March and Olsen, 1989; Steinmo and Thelen, 1992; and Pierson, 2004)؟

وعند الانتقال إلى ما وراء تحليل الاختيار العقلاني؛ نجد أن النهج الاجتماعي الذي يقبل التفســيرات المعيارية والإيديولوجية، يمكن القول، بأنه مناســب تماماً لفهم الدور الذي قد تلعبه مجتمعات الخبرة في عملية تحول المؤسسات التي تعمل ضمنها، وبصفة خاصة؛ لماذا يســعون إلى غرس مثل هذه التفســيرات في رؤيتهم للكيفية التي ينبغي أن تكون الحوكمة عليهــا، (Adler and Haas, 1992, p. 375). ومجتمعــات الخــبرة عــادةً ما تتوَحَّد حول التزامات معيارية مشــتركة، والتي من المتوقع منها أن تتعامل مع عملية التحَوُّل المؤســسي بشــكلٍ مؤثرٍ إذا ما كانت هذه المجتمعات تتمتعُ بالنفوذ المفترض في هذا الفصل. في حين أنهــا من غير المرَجَّح أن تتصرف ضد مصالحها الخاصة؛ ذلك لكون دافعهم الأســاسي لإدامة أو إعادة تشكيل الشبكات المتعددة الجنسيات التي يعملون من خلالها ليس تنمية نفوذها في حدِّ ذاته؛ بل هي التزامٌ فكري قائم على القيام بالأشياء بطريقة معينة. ومن غير المرجح أن يكون امتثال وتشــجيع مجتمع الخبرة لقواعد وأفكار معينة لمجرد أنها تشَــكِّل وســيلة لتحقيق أهدافها الخاصة؛ ولكن الأهم من ذلك أنها تُجسِّد القيم والأدوار والقواعد الخاصة

بأعضائها والتي يعتبرونها مناسبةً، (March and Olsen, 1998). ما يعتبره مجتمع الخبرة مناسباً يعتمد على كيفية بناء أعضائه لمفهوم الواجب، والالتزام، والمسؤولية، والاعتقاد المبدئي، والهوية. فهذه دوافع قوية؛ أن يستوعب الأعضاءُ النصوص التي يجبُ أن تتفق، والتي تدفع سلوكهم تماماً كما في المصلحة الذاتية.

الفرضية الثانية التي طُرِحَت في هذا الفصل - أنَّ الحوكمة الجديدة تعتمدُ على المسار نظراً لاحتمال حدوث تغيير داخلي - تنبعُ من هذه المفاهيم الاجتماعية حول ما يُحَفِّز مجتمعات الخبرة في استخدام قوتها الناعمة في عملية صُنْع السياسات والعمليات المؤسسية. ومن المُقتَرَحِ أن تأخذَ الشبكاتُ المتعددة الجنسيات الأشكالَ التنظيمية لمجتمعات الخبرة؛ ليس فقط لأنها تتشَكَّل من هذه المجتمعات؛ ولكن أيضاً لأن هذه المجتمعات تسعى - كلما أُتِيحَت الفرصة - إلى نَقْل ممارسات الحوكمة الخاصة بها إلى المؤسسات التي تعمل من خلالها.

الخاتمة:

المكانة التي تمَّ افتراضُهَا في هذا الفصل تتعَدَّى الافتراض بأنَّ القانون اللِّين، والتنسيق في الشبكات عبر الحدود الوطنية - الحوكمة الجديدة باعتبارها طريقةً للتكامل في أوروبا - تَظْهَر وتتطور؛ نتيجةً لحسابات الدول الأعضاء، (Moravcsik, 1993) مع وجود إسهام بشكل أكبر أو أقل من مؤسسات الاتحاد الأوروبي. بدلاً من ذلك؛ فهذه المكانة تُقَدِّم منظوراً إضافياً مهماً، يقوم على أنَّ هذه الشبكات المتعددة الجنسيات ومجتمعات الخبرة الخاصة بها، والتي أنشأتها الدول الأعضاء و / أو مؤسسات الاتحاد الأوروبي؛ من أجل مساعدتهم - هي في الواقع تعملُ على توسيع نفوذها؛ وبالتالي أصبحت لاعباً فاعلاً لا سيما في عملية تشكيل التكامل الأوروبي وتطوره. وبعبارة أخرى؛ يمكن القول بأنَّ التصميم الدولي للحكومة (الحاجة إلى إيجاد قدرة للحوكمة على مستوًى يفوق الدولة الواحدة؛ مع الأخذ بعين الاعتبار الحساسية المتزايدة للجمهور نحو خسارة السيادة الوطنية)، وريادة الأعمال فوق الوطنية؛ (خاصةً استقلالية المفوضية وطموحها في توسيع قوتها الذاتية) تهيئ الظروف المواتية للقانون اللِّين، والتنسيق بين الشبكات المتعددة الجنسيات. ولكن هل بالفعل قامت باستنفاذ أو استغلال الأسباب التي من أجلها أُنشِئَت؟

في هذا الفصل؛ قمنا برَسْــم تفســير داخلي لظهور وتطور الاتجــاه الجديد للحوكمة في أوروبا؛ حيث تَمَّ تقديمُ بعض الأسس النظرية التي قد يتمُّ اختبارها بعد ذلك بشكلٍ مُوَسَّع؛ مــن خلال المزيد من البحوث التجريبية. ونظراً للحركة السريعة في هذا المجال - حيث إن عملية إندماج الاتحاد الأوروبي أخذت بالاعتماد وبشكلٍ متزايدٍ على القانون الليِّن، وشبكات الحوكمة عبر الحدود الوطنية في مجالات متنوعة؛ مثل: تنظيم شــبكة الصناعات، وحماية البيئــة، والأدوية، والنقل والســلامة، والمعاشــات التقاعدية، والهجــرة، والجريمة المنظمة، والأســواق المالية، ومكافحة أو ضبط المخدرات - يجبُ أن نتوقعَ أن تكونَ إمكانية التحول الداخلي قابلةً للتغيُّر بشــكلٍ كبير، وســوف نحتاجُ إلى المزيد من البحوث التجريبية لإيضاح مســاراتها وآثارها المختلفة. ويمكن القول بأنَّه لا يوجد تفسير واحد بإمكانه توضيح عملية التحول المؤســسي في الاتحاد الأوروبي. لذلــك؛ فإنه يجبُ أن يكون هدفنا هو محاولة دمج القوة التفســيرية لمختلف النظريات؛ من خلال الاعــتراف بالفرضيات التي قامت عليها كلُّ نظرية وبشــكلٍ صريح تحديد نطاق الشروط التي بموجبهــا يمكن أن نتوقع أن يكون لكلٍّ منها «قوة تفسيرية»، (Heritier, 2007, pp. 39, 67, 228). وينبغي أخذ الفرضية الواردة في هــذا الفصل؛ من حيث إنها تكمل (ولكنها لا تحل محــل) النظريات الحكومية الدولية أو النظريــة الوظيفية الجديدة لعملية التكامل الأوروبي. وهو ما يؤكد الدَّور المتميز الذي تؤديه مجتمعات الخبرة المتماشية مع استخدام القانون الليِّن، وشبكات الحوكمة عبر الحدود الوطنية في أوروبا، والتي لا يمكن للنظريات المتشَدِّدة أن تتماشى مع نطاقها التحليلي، وتَبَيَّن مدى صلة مجتمعات الخبرة في عملية تحول أنماط الحوكمة الجديدة.



الفصل الخامس عشر
مطالبات القوى الإقليمية؛ للمشاركة في نظام الاتحاد الأوروبي المتعدد المستويات

*** مايكل بوير، وفيليب ستدنجير**

المقدمة:

على مدى السنوات الماضية، كانت المناطق - وخاصةً تلك الموجودة في الاتحاد الأوروبي اليوم - قد أُسنِدَت إليها سُلطة سياسية أكبر من أيٍّ وقتٍ مضى، (Hooghe et al., 2010). ومع ذلك؛ فإننا نعرفُ القليل جداً عن النُّخَب التي تدير هذه الهياكل السياسية دون الوطنية التي تُشَكِّل القرارات السياسية الإقليمية، وتنفذ البرامج السياسية. وسيركز هذا الفصل على تفضيلات السياسة العامة لموظفي الخدمة المدنية رفيعي المستوى على النطاق الإقليمي (القوى الإقليمية). ما الذي تريد أن تراه هذه القوى الإقليمية؛ من حيث الجدارات (Competences) السياسية المخَصَّصَة في النظام الناشئ المتعدد المستويات؟

تفسيرات متضاربة: ما تفسير تفضيل القوى الإقليمية لجدارات دون غيرها؟

عند تحليل تفضيلات القوى الإقليمية، يكون السؤال هو: ما الذي يحدد المطالب المختلفة في عملية تخصيص السياسات؟ وبعبارةٍ أخرى؛ ما العوامل - أخذاً بالاعتبار مجموعة من مجالات السياسة المحَدَّدة مسبقاً - التي تقودُ القوى الإقليمية إلى الرغبة في الحصول على حقوق تسمحُ لهم بتحديد السياسات في النظام المتعدد المستويات؟ لذلك؛ نقترحُ هنا ثلاثة مناهج توضيحية: المنهج القائم على الفُرَص الفردية، والمنهج القائم على الوظائف، والمنهج القائم على الهوية الاجتماعية.

المنهج القائم على الفرص الفردية:

يرتبط المنهج التوضيحي الأول ارتباطاً قوياً بحساب التفاضل والتكامل. وهو يجادل بأنَّ

الأفراد يحسبون الآثار المترتبة على الخيارات المختلفة على هياكل الفرص الشخصية؛ ونتيجةً لذلــك؛ فعند مواجهة خيار ما؛ فإنَّ الأفراد يفضلون الخيار الذي يعتقدون أنه ســيؤدي إلى مكافأة شــخصية أعلى. وقد أظهرت دراســاتٌ أخرى أنَّ هياكل الفرص الفردية - وخاصةً في حالة البيروقراطيين - تُعَدُّ هي القوى الدافعة وراء تشــكيل الأفضلية. وفيما يتعَلَّق بمسألة تفضيل القــوى الإقليمية لجدارات معينة في مجال السياســات؛ فإننا نرى أنَّ البيروقراطيين الرفيعي المســتوى يرغبون في تخصيص الجدارات على المستوى الإقليمي إذا كانوا يتوقعون كسباً لأنفسهم.

المنهج القائم على الوظائف:

ويتعَلَّق المنهج التفســيري الثاني بطبيعة السياســات نفســها؛ فقد وجَدَت الدراســاتُ الحديثــة أنَّ الفاعلية هي عاملٌ مؤثرٌ عند دراســة عملية تخصيــص الجدارات، (Schakel, 2009). وقد نُوقِشَــت مســألة تخصيص سياســة فعَّالة من الناحية الوظيفية في الكتابات المتعَلِّقة بالفيدراليــة المالية (Fiscal federalism)، وتنصُّ نظرية أوتس Oates على أنه في غياب مشــكلات إعادة التوزيع والآثار الخارجية الســلبية؛ ينبغي تخصيص السياسات على أدنى مســتوًى ممكن من التسلسل الهرمي، (Oates, 1999, p. 1122). وبالإضافة إلى ذلك؛ على الرغم من أنَّ وفورات الحجم قد تدفع إلى توفير معظم الســلع والخدمات العامة نحو المســتويات السياســية الوطنية (أو حتى أعلى)؛ فإنه يجبُ الأخــذ بالاعتبار عدم التجانس المحتمــل للتفضيلات المحلية، الذي من شــأنه أن يقود تخصيص الجدارات إلى المســتويات دون الوطنية. ولاسيما كونه من الصعب الحصول على معلومات مُفَصَّلَة عن التنوع المحَلِّي ومعالجتها مركزياً (الذي سيكون مطلوباً لتصميم حلول فعَّالة للسياسات). والتوزيع الفاعل (وظيفياً) للجدارات لا يكون في العادة مركزياً كما يتنبأ النموذج الوظيفي لأول وهلة. وفيما يتعَلَّــق بالقوى الإقليمية؛ فيمكننا أن نفترض أن لديهــم معرفة خاصة حول خصائص هذه السياســات المختلفة. ونتيجة لذلك؛ فمن المعقول القول بأنهم قادرون على القيام بعملية تقييم تقريبية لكفاءة الخيارات المختلفة فيما يتعلق بتخصيص الجدارات السياسية.

وباختصــار؛ إذا كان البيروقراطيون الرفيعو المســتوى يركزون في اختيار تفضيلاتهم فيما يتعَلَّق بالجدارات السياســية على أساسٍ يقوم على العقلانية الوظيفية - فينبغي لهم حينئذٍ

تفضيل الجدارات السياسية للكيانات دون الوطنية؛ في حالِ كان التنظيم على هذا المستوى من السلطة فعالاً من الناحية الوظيفية.

المنهج القائم على الهوية الاجتماعية:

يرى المنهج التوضيحي الذي أطلقنا عليه منهج الهوية الاجتماعية دون الوطنية أنَّ انتماء الأفـراد إلى مجموعـات مَحَدَّدة اجتماعياً هو عامل مهم في تشـكيل الأفضليات. ويُشـكِّل الأفـراد ويوجهـون تفضيلاتهم بما يتفق مـع معايير وقيم مجموعاتهـم الاجتماعية. ومن الواضح أنَّ المسـؤولين الإداريين هم جزءٌ من المجموعـة المحددة اجتماعياً في المنطقة التي ينتمون إليها ويعملون من أجلها. ونظراً؛ لأنهم يشـغلون مناصب رفيعة المسـتوى داخل إداراتهم الإقليمية؛ فإنهم يُعِدُّون ويضعون وينفذون سياسـات وقرارات سياسـية؛ ومن ثَمَّ فهـم على دراية بالمصالح السياسـية لمنطقتهم. ونتيجة لذلـك؛ فمن المعقول الافتراض بأن مصالح وأفضليات مؤسسات المناطق هي محور تركيز المديرين الإقليميين، (الجدول ١-١٥).

الجدول (١-١٥)

المناهج التوضيحية والفرضيات الخاصة بها

المنهج التوضيحي	الفرضية	المتغير التابع
المنهج القائم على الفرص الفردية	القـوى الإقليمية ترغبُ بالمزيد من الجدارات السياسية الإقليمية في حال كانوا يتوقعون أثراً إيجابياً على وضعهم الفردي.	تفضيلات القوى الإقليمية؛ فيما يتعلق بالجدارات السياسية الإقليمية
المعيار الوظيفي	تفضل القـوى الإقليمية أن تكـون الجدارات السياسـية لمنطقةٍ ما إذا مـا كان التنظيم في هذا المستوى من السـلطة فعَّالاً من الناحية الوظيفية.	
الهوية الاجتماعية دون الوطنية	يجب أن تسعى القوى الإقليمية إلى المزيد من الجدارات السياسية الإقليمية إذا كانت تنتمي إلى منطقة ذات إمكانيات تحرر عالية.	

Source: Own compilation.

التأثيـرات البديلة الأخرى: السـياق الاجتماعي الاقتصـادي، والتميُّز الثقافي، والإطار السياسي المؤسسي:

من العوامل المهمة التي نوقشـت في أدبيات التعبئـة دون الوطنية؛ الحالة الاجتماعية والاقتصاديـة للمناطـق. ومع ذلك؛ فهناك خلافٌ حول الاتجـاه الفعلي لهذه العلاقة؛ فمن ناحيةٍ، ترغـبُ المناطق القوية اقتصادياً واجتماعياً في الحصول على بعض الاسـتقلالية عن الحكومـة المركزية؛ من حيث اختيار الجدارات لبعض السياسـات، (Gourevitch, 1979)؛ ومـن ناحيةٍ أخرى؛ يُعتَقَدُ أنَّ المناطـق الضعيفة اقتصادياً واجتماعياً لديها حافزٌ على القيام بالأمور بنفسـها؛ بهدف النهوض بالتنمية الاقتصادية بشـكلٍ مسـتقل عن الدولة القومية، (Hechter, 1975). وأيًّا كانت وجهة النظر وراء رغبات "التحرُّر" الإقليمية؛ فهي دليلٌ على ظهور الدولة المتعددة المستويات، كما هو مُبَيَّنٌ في مقدمة هذا الكتاب.

وثمَّـة عاملٌ آخر يؤثر على القدرة التحررية للمنطقة، وهو تميُّزها الثقافي. فالسـلطات دون الوطنية التي تَحِيْدُ عن مطالبات السـكان فيـما يتعَلَّق بالخصائص العرقية أو الدينية تختلـف ثقافياً عن الدولة القومية. وهذه المطالـب الإقليمية تبَيِّن الرغبة في الحفاظ على حـق تقرير المصير. لذلك؛ ينبغي أن تكـون الكيانات دون الوطنية التي تختلف ثقافياً عن الدولة القومية مهتمة بوجود جدارات متعلقة بالعديد من السياسات.

ثالثاً: يُعتَقَدُ أنَّ المنافسـة السياسـية بين الأحزاب السياسـية تؤثِّـر على المطالب دون الوطنية للاستقلال الذاتي، (van Houten, 2003, 2009). وعلى وجه الخصوص؛ فقد يؤدي عدم الاتسـاق في تكوين الائتلاف الحكومي بين المستويين الإقليمي والوطني إلى الخلاف في صُنْع السياسات، وبالتالي تحفيز الرغبة في الجدارات السياسية بين النُّخَب الإقليمية.

وأخـيراً؛ ينبغي أيضـاً أن يُؤخَذ في الاعتبار الإطار المؤسـسي للسـلطات دون الوطنية - والـذي نوقش أيضاً في أدبيات التعبئة - فمن ناحيةٍ؛ يمكـن القول بأنَّ المناطق التي تتمتع بالفعل بموارد مؤسسية جيدة عادةً ما تكون أكثر نشاطاً في الترويج للسياسات. وكلما كانت السـلطات دون الوطنية أقل تقييداً فيما يتعلق بانخراطها في مجال السياسـات؛ زاد نطاقها (المحتمـل) للتنمية. ومن ناحيةٍ أخرى؛ ينبغي أن يكون الوَضْع الراهن للجدارات الإقليمية مؤشراً جيداً للرغبة في تخصيص الجدارات؛ لأن الوضع الحالي يحدِّدُ إلى حدٍّ ما إمكانية زيادة

المخَصَّصَات. وبعبارةٍ أخرى؛ ينبغي أن ترتبط درجة الاستقلال الذاتي الإقليمي المحَدَّدَة دستورياً بمقدار الجدارات السياسية المطلوبة من قِبَل القوى الإقليمية. ونحاول في هذه الدراسة، قدر المستطاع، تضمين هذه العوامل في تحليلنا.

تصميم البحث:

من أجل اختبار التأثير الإقليمي على تفضيلات القوى الإقليمية فيما يتعَلَّق بتخصيص السياسات؛ قمنا باستخدام استبيان موجه إلى النُّخَب الإدارية دون الوطنية بشأن مواقفها حول مختلف جوانب التكامل والحوكمة الأوروبيين. وقمنا بتحديد الوحدات دون الوطنية التي نهتمُّ بها كسلطات سياسية تقعُ مباشرةً تحت المستوى الوطني ولها جمعية منتخبة. ومن ثَمَّ تمَّ اختيار الأشخاص الذين أُجْرِيَتْ معهم مقابلات - وهم مسؤولون رفيعو المستوى في الإدارات دون الوطنية - على عدة مراحل[١]. وفي نهاية المطاف أجرينا حوالي ٣٥٠ مقابلة في أكثر من ٦٠ إدارة إقليمية أوروبية (الجدول ٢-١٥؛ لمزيد من التفاصيل انظر: الجدول ٧-١٥ في الملحقات).

الجدول (٢-١٥)

هيكل العينة

الدولة	الأقاليم الداخلة في الدراسة	عدد المقابلات لكل إقليم	عدد المقابلات لكل دولة	معدل الاستجابة (نسبة مئوية)
ألمانيا	١٣ من أصل ١٦	٤-٩	٧٨	٤٧
بولندا	١٢ من أصل ١٦	٢-٩	٧٠	٤٥
هنغاريا	١٩ من أصل ١٩	٢-٧	٨٤	٤١
فرنسا	١٠ من أصل ٢٦	١-١٣	٦٦	٤٥
إسبانيا	٦ من أصل ١٧	٥-١١	٤٩	٥٣
حجم العينة = ٣٤٧				

Source: Own compilation.

المتغـير التابع لهذه الدراسـة هو تفضيـلات القوى الإقليمية فيما يتعلق بالمشـاركة في المسـتوى دون الوطني في اثني عشر مجالاً سياسـياً في النظام الأوروبي المتعدد المسـتويات. ولذلـك؛ فقد طلبنا من البيروقراطيين في المسـتوى الأعلى من السـلطة على الصعيد الوطني أن يقـرروا مـا إذا كان ينبغي إشراك السـلطات الإقليمية في صُنْع السياسـات في اثني عشر مجالاً محدداً من مجالات السياسـة العامة[٢]. قمنا ببناء مؤشر يتراوح من ٠ (لا يوجد جدارة إقليمية) إلى١٢ (الجدارة فيما يتعلق بجميع السياسـات قَيْد الدراسـة). ومن الممكن إجراء تحليل أكثر تفصيلاً إذا ما ميَّزنا بين السياسات التي تنظم بطريقة فعَّالة من الناحية الوظيفية على الصعيد الإقليمي، وتلك التي ليست كذلك. بيد أننا نحتاج إلى معيار مرجعي موضوعي؛ لتقييم ما إذا كانت سياسـة معينة فعَّالة تنظيميًّا على الصعيد دون الوطني. ولسوء الحظ؛ فـإن هـذا المعيار لا يوجد (حتـى الآن). لذلك؛ قمنا بالأخذ بثاني أفضل حلٍّ لمشـكلتنا عن طريـق اتبـاع دلالات المالية العامة الفيدرالية، ومن ثم اسـتنتاج الآثار على المسـتوى دون الوطني. وبناءً على ذلك؛ قمنا بتقييم ما إذا كان نطاق السياسـات وعواملها الخارجية هي معايير حاسـمة للتأكيـد على ما إذا كان يمكن تنظيم سياسـة معينة بكفـاءة على الصعيد الإقليمـي أم لا. وبالتـالي خرجنا بمعيار موضح بمزيد من التفصيل في الملحق. واسـتناداً إلى هذا التمييز، يمكننا اسـتخلاص اثنين من الاختلافات الأخرى للمتغير التابع. يتعَلَّق أحدهما بتفضيـل تخصيص الجدارات على الصعيـد الإقليمي فيما يتعلق بالسياسـات التي تنظمها السلطات دون الوطنية بكفاءة، بينما يتعلق الآخر بالسياسات التي ليست كذلك.

ويسـتند تفعيلُ نهج الفرص الفردية إلى متغيرات على مسـتوى الفرد جُمِعَت أيضاً عن طريق الدراسـة الاستقصائية؛ فمن ناحية، يشير المتغير الوهمي «الطموحات الوظيفية» إلى ما إذا كان البيروقراطيون الرفيعو المسـتوى يرغبون في النهوض بمسـارهم المهني في الإدارة الإقليمية حيث يعملون. إن المتغير الوهمي «الأمان الوظيفي» (كدافع لدخول الإدارة دون الوطنية) يُستفاد منه باعتباره جانباً مشتركاً آخر من المنفعة الفردية.

ويسـتندُ النهج القائم على الهوية الاجتماعية إلى عوامل مشتركة في بحوث التعبئة دون الوطنية. ويصف متغير «الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي» الوضع الاجتماعي الاقتصادي في المناطـق. والمتغير الوهمي «الأمة عديمة الهوية» يشـير إلى الاختلافات الثقافية بين الدولة

القومية والكيانات دون الوطنية. إن الوضع الحزبي والسياسي يكمن في المتغيرات المعارضة: إذا كان الائتــلاف الحكومي دون الوطني معارضاً جزئياً على المســتوى الوطني؛ فإنَّ المتغير «جزئيــاً في المعارضــة» يأخذ القيمة ١ (خــلاف ذلك ٠). إذا لم يكــن هناك حزب حكومي إقليمي ممثلاً في الحكومة الوطنية؛ فإن المتغير «المعارض تماماً» يأخذ القيمة ١. وأخيراً؛ فإنَّ التشــكيل المؤسسي للسُّــلطات دون الوطنية يتم التعامل معه؛ من خلال مؤشر مأخوذ من مؤشر الســلطة الإقليمية الذي وضعه هوغي وآخــرون، Hooghe et al. (2010). ويقيس المتغير "العمق المؤسسي" مدى قدرة الحكومة الإقليمية على الحكم الذاتي بدلاً من أن تكون قائمةً على عدم تركيز السلطة الإدارية.

وأخــيراً؛ قمنا بــإدراج متغير متحكم بــه مخصص للقياس على المســتوى دون الوطني. المتغير «عدد ســكان الإقليم»؛ حيث يقيس مدى الكثافة السكانية في كيان إقليمي ما. وفي الأدبيــات المتعلقة بهذا الموضوع، هنالك فرضية تقــوم على أن توفير المنافع العامة بكفاءة لا يتحدد بخصائص السياســات نفســها فحســب؛ بل أيضاً بحجم المجموعة المتأثرة. نحن نقــول بأنه كلما زاد عدد ســكان المنطقــة؛ زادت كفاءة (أو قلت كفــاءة) عملية التنظيم الســياسي على المســتوى دون الوطني. وكون الأقاليم تختلف فيما يتعلق بعدد سكانها من الأمــور المأخوذة في الاعتبار في هذه الدراســة، (الجدول ٣-١٥؛ لمزيد مــن التفاصيل انظر: الجدول ٧-١٥ في الملحقات).

التحليل التجريبي:

رداً عــلى ســؤالٍ حول ما إذا كان ينبغــي أن تكون هنالك جدارات على المســتوى دون الوطني فيما يتعلق بالمجالات الاثني عشر من مجالات السياســات، كان متوســط استجابة القــوى الإقليمية في المدى المتوســط، عــلى الرغم من وجود انحراف معيــاري عالٍ، (انظر: الجــدول ٤-١٥). وبصفة عامة؛ اتضح أنَّ القوى الإقليمية التي شَــمِلها الاســتطلاع مترددة بشــأن مشــاركة الأقاليم في نظام الحوكمة المتعدد المستويات. وعند مقارنة متوسط القيم الوطنية لتخصيص الجدارات على المســتوى الإقليمي نجد تبايناً في تفضيلات المشاركة دون الوطنية في مجتمع الدراسة:

أولاً: قُمنَـا بملاحظة الفروق بـين البلدان؛ إذ لا يرى البيروقراطيـون الوطنيون الرفيعو المسـتوى في هنغاريا الحاجة إلى مشاركة واسعة النطاق في مجال السياسات. وفي المتوسط، يرغبـون بوجود جـدارات فيما يتعلق بـــ ١,٦ من ١٢ فقط من مجالات السياسـة. وعلى الرغم من أنَّ الرغبة في الجدارات السياسـية أقوى في البلدان الأخرى؛ فإن المشاركين الألمان لا يزالـون متواضعين بشـكلٍ مدهش في تفضيلاتهم؛ إذ يرغبون بوجود جدارات سياسـية بنسـبة ٣,٤ فقط. وهذه الصورة جديرة بالملاحظة؛ لأن التفضيلات هي عودة للخلف عما عليه بالفعل الوضع الراهن لجدارات الأقاليم الألمانية، في حين أنَّ المتوسط لمجتمع الدراسة من بولندا (٤,٨) وفرنسا (٤,٣). وعلى النقيض من ذلك؛ فإن البيروقراطيين الرفيعي المستوى في إسبانيا يفضلون المشاركة الإقليمية في حوالي ثمانية مجالات تتعلق بالسياسة العامة؛ مما يعكس الرغبة في المشاركة السياسية القوية داخل النظام الأوروبي المتعدد المستويات.

ثانياً: تشـير الانحرافات المعيارية للبلدان المدرجة في الجدول ٤-١٥ إلى تغير كبير داخل البلد أيضاً. وبعبارة أخرى؛ نجد تفاوتاً مثيراً للاهتمام في البلدان الخمسـة؛ فما الذي يفسر هـذه الاختلافات بـين تفضيلات القوى الإقليمية في مَنْح الحقوق؟ وهل يمكن تفسـير تلك الرغبات التفاضلية من خلال الوظيفية؟

بالنظـر إلى أنماط التفضيل لـدى البيروقراطيين الرفيعي المسـتوى فيما يتعلق بمجالات السياسة الاثني عشر؛ فإننا قادرون على تقييم ما إذا كان المديرون يشَكِّلون تفضيلاتهم على أسـاس الفاعلية المنطقية أم لا. وبمقارنة أنماط التفضيل فيما يتعَلَّق بجدارات السياسـات الإقليمية مع ما نراه حول التخصيص الموضوعي للسياسات الفعَّالة؛ قمنا بتقييم ما إذا كان هنالك ارتباطٌ ام لا. في حال فضَّل المشاركون في المقابلات المشاركة السياسية الإقليمية بغض النظـر عن فعالية هذا الاختيـار (وفقاً لتقييمنا)، نحصل على الأقل على مؤشر أنه يجب أن يكون هناك شيء آخر خلاف الكفاءة الوظيفية قاد إلى هذا التفضيل.

الجدول (٣-١٥)

تفعيل المتغيرات التفسيرية

المنهج التفسيري	المتغير	طريقة التفعيل	الأثر المتوقع
الفرص الفردية	الطموح الوظيفي	يريد الشخص الذي أُجْرِيَتْ معه المقابلة أن يتقدم في مساره المهني ضمن الإدارة دون الوطنية[٣].	+
	الأمان الوظيفي	الأمان الوظيفي يُعَدُّ عامل تحفيز ضمن الإدارة دون الوطنية[٤].	+
الوظيفية		عدد التفضيلات الفردية للجدارات التي تتوافق مع الكفاءة الوظيفية للسياسات ١٢ في هذه الدراسة.	+
الهوية الاجتماعية دون الوطنية	الناتج الإجمالي الإقليمي	إجمالي الإنتاج المحلي.	-/+
	بدون هوية وطنية	الإقليم يُعَدُّ بدون هوية وطنية.	+
	معارضة جزئية	تحالف المعارضة الحكومية الإقليمية يتوافق جزئياً مع الائتلاف الحكومي الوطني.	+
	معارضة كاملة	تحالف المعارضة الحكومية الإقليمية يعارض بشكل كامل الائتلاف الحكومي الوطني.	+
	العمق المؤسسي	إلى أيٍّ مدًى الحكومة دون الوطنية مستقلة بدلاً من كونها قائمةً على عدم تركيز السلطة الإدارية.	+
التحكم	سكان الإقليم	معدل عدد سكان الإقليم	+

Source: Own compilation.

الجدول (٤-١٥)

قيم المتوسط الحسابي الوطني لتفضيلات الجدارات السياسية

الدولة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	حجم المجتمع
ألمانيا	٣,٤	٢,٣	٧٦
بولندا	٤,٨	٢,٥	٦٥
المجر	١,٦	١,٨	٨٣
فرنسا	٤,٣	٢	٦٥
إسبانيا	٨	١,٣	٤٩
المجموع	٤,١	٢,٨	٣٣٨

ملاحظة: يوضح الجدول قيم المتوسط الحسابي لعددٍ من السياسات المفضلة للجدارات السياسية الإقليمية، كما يوضح الجدول قيم المتوسط الحسابي والانحراف المعياري وعدد الاستجابات (المجتمع) لكل دولة.

Source: Own compilation.

بعد أن قمنا بعملية التصنيف؛ يمكننا رؤية عدد السياسات التي تضمنتها إجابات القوى الإقليمية ومدى مواءمتها للتخصيص الذي يُفْتَرَضُ أن يكون أكثر كفاءةً. وقد أظهرت النتائج أن إجابات المشاركين تتماشى بشكلٍ كبير مع المعايير الوظيفية لتخصيص الجدارات. ويقدم الجدول ٥-١٥ لمحةً عامةً عن حصة السياسات التي تتفق فيها تفضيلات القوى الإقليمية حول المشاركة الإقليمية (أو عدم المشاركة) مع التخصيص على أساس الكفاءة الوظيفية؛ فعلى سبيل المثال: تتماشى تفضيلات حوالي ٥٩٪ من الأشخاص الذين أُجْرِيَتْ معهم مقابلات في ألمانيا مع الأساس العقلاني الوظيفي الذي يتراوح بين ست وثماني سياسات؛ في حين أنه في فرنسا، أظهر نحو ٥٧ ٪ من المشاركين أفضليات تتفق مع المشاركة الفَعَّالة أو عدم مشاركة السلطات الإقليمية لأكثر من ثماني سياسات. وبشكلٍ مجمل؛ في كلِّ بلد تمت فيه الدراسة؛ فإن الأفضليات المتعلقة بمشاركة (أو عدم مشاركة) السلطات دون الوطنية لغالبية مَنْ أُجْرِيَتْ معهم المقابلات تتوافق مع توقعات الكفاءة الوظيفية. وقد أظهر عددٌ قليلٌ من المشاركين تفضيلات تتعارض بشكلٍ واضح مع نهج الوظيفية.

الجدول (٥-١٥)

تفضيلات القوى الإقليمية للاحتياجات الوظيفية

كم من السياسات الـ ١٢ تتوافقُ فيها استجابات المديرين الوطنيين الفرعيين مع كفاءة تخصيص الجدارة؟			
الدولة	**أقل من ٦ سياسات**	**من ٦-٨ سياسات**	**أكثر من ٨ سياسات**
ألمانيا	٧,٩	٥٩,٢	٣٢,٩
بولندا	٩,٢	٤١,٥	٤٩,٢
هنغاريا	٤١	٥٠,٦	٨,٤
فرنسا	٤,٦	٣٨,٥	٥٦,٩
إسبانيا	١٢,٢	٨٣,٧	٤,١
المجموع	١٦,٣	٥٣,٣	٣٠,٤

Source: Own compilation.

بإيجازٍ؛ نلاحظ أنَّ متوســط الأفضليات الوطنية للمشاركة الإقليمية في اثني عشر مجالاً من مجالات السياســات يختلف في هذه البلدان الخمســة؛ فإسبانيا لديها أعلى متوسط في حين أنَّ هنغاريا تُعَدُّ الأدنى؛ غير أننا لاحظنا في الوقت نفسه وجود تباين داخل البلدان قيد الدراسة. وتختلفُ تفضيلات الأفراد فيما يتعلق بالمدى المرغوب فيه من جدارات السياسات الإقليمية اختلافاً كبيراً بين البلدان؛ حيث هنالك تناقضٌ في رَدَّة الفعل الفردية حول المتوسط الوطني لكلٍّ من بولندا وألمانيا. ولإيجاد سببٍ لهذه النتيجة، ننتقل إلى التحليل الإحصائي.

التحليل الكَمِّي:

يُقَيِّمُ تحليلنا الكَمِّي كيفية ارتباط العوامل الكامنة وراء النهج التفســيري بالمتغير التابع؛ أي: الرغبة في وَضْع معايير إقليمية في مجالات السياســات المختلفة. وقد قمنا باســتخدام ثلاث علاقات انحدارية، والتي تختلف في تصورها حول المتغير التابع. ويشــير المتغير التابع للنموذج الأول إلى جميع السياسات الاثنتي عشرة التي هي قيد الدراسة. أما في النموذجين

الثاني والثالث؛ فترتبط المتغيرات التابعة بالسياسات التي تُشكِّل (وفقاً لمقياسنا) المناطق المناسبة وظيفياً - أو غير المناسبة - لمستوى التنفيذ للسياسات الحكومية في مجتمع الدراسة؛ إذ يمكننا هذا الإجراء من الكشف عن علاقات مستقرة بين المتغيرات المستقلة وأفضليات الإداريين دون الوطنيين؛ فيما يتعلق بتقرير السياسة الإقليمية. وعلاوةً على ذلك؛ فقد زاد ذلك من فهمنا لمدى تأثير المنطق السياسي الكامن على عملية تشكيل التفضيل. ويمكن الاطلاع على نتائج النماذج في الجدول ٦-١٥.

أولاً: تم تحليل تفضيلات الإداريين دون الوطنيين فيما يتعلق بالجدارات الإقليمية بجميع مجالات السياسات الاثني عشر (النموذج ١ في الجدول ٦-١٥). وفيما يتعلق بمتغيرات المنفعة الفردية، يوجد فقط مؤشر واحد ذو دلالة إحصائية، وهو تفكير السلامة (الأمان الوظيفي). وتتماشى العلاقة الإيجابية مع العلاقة المتوقعة نظرياً: المديرون الذين كان حافز نظامهم للإدارات دون الوطنية هو الأمان الوظيفي، ويفضلون المزيد من الجدارات دون الوطنية. وفيما يتَعَلَّق بنهج الهوية الاجتماعية؛ فإنَّ المتغير الاجتماعي الاقتصادي الذي يعكس الأداء الاقتصادي للمنطقة (مقيساً بالناتج الإجمالي المحلي) يظهر علامةً سلبية؛ وهو ما يعني أنَّ الرغبة في الجدارات دون الوطنية تنخفضُ مع ازدياد الثروة الإقليمية. وبعبارةٍ أخرى؛ تُظْهِر بياناتنا أن القوى الإقليمية من المناطق الأضعف اجتماعياً واقتصادياً تميل أكثر إلى المشاركة في السياسة الإقليمية من نظرائهم في الكيانات الأقوى اجتماعياً واقتصادياً.

يُعَدُّ التميُّز الثقافي أيضاً عاملاً مؤثراً باعتباره مؤشراً على مدى الرغبة الإقليمية للتحرُّر من الدولة القومية. وتشير الدلالة الإيجابية والدالة إحصائياً للمتغير «بدون هوية وطنية» إلى أنَّ الإداريين دون الوطنيين من هذه المناطق في عينة الدراسة (إقليمي إلزاك وبريتاني في فرنسا، وإقليمي كاتالونيا وبيزفاسكو في إسبانيا) يرغبون في أن يكون هنالك المزيد من الجدارات في مجال السياسات دون الوطنية. ونجد أيضاً دلالات مهمة تتعلقُ بمؤشرات التحالفات الحزبية السياسية. فمن ناحيةٍ؛ يبدو أنَّ السياق دون الوطني الذي تكون فيه الحكومة الإقليمية «معارضة جزئياً» للحكومة الوطنية أو الائتلاف الحكومي يرتبطُ سلباً برغبة البيروقراطيين الرفيعي المستوى في الجدارات السياسية الإقليمية. في المقابل؛ من الواضح أنَّ الأفراد من السلطات دون الوطنية؛ حيث الحكومة الإقليمية «معارضة تماماً» للحكومة الوطنية

(أو الائتلاف الحكومي)؛ يكونون أكثر تأييداً للمشاركة السياسية. وكنَّا قد افترضنا بأنَّ الإعداد المؤسسي سـيكون له تأثير على التفضيلات أيضاً. وتتفقُ الدلالة الإيجابية والإحصائية لمتغير «العمق المؤسسي» مع التوقع النظري بأن البيروقراطيين الرفيعي المستوى من المناطق القوية من الناحية المؤسسـية سـوف يرغبـون بالمزيد من الحقوق على نطاقٍ أوسـع من مجالات السياسـة العامة. وقد أظهر المتغير الذي يقيسُ سـكان المنطقة دلالـة إيجابية وإحصائية. وهذا يعني أنه كلما زاد عدد سـكان المنطقة؛ فإنَّ الجدارات تكون مطلوبة بشـكلٍ أكثر من قبل القوى الإقليمية. ويُبيِّن النموذجُ الاثنا عشر للسياسات وجودَ درجةٍ كبيرة من التباين بين المجموعات داخل الأقاليم. وبشكلٍ عام، يشرحُ النموذج ١ نحو ٢٤ ٪ من التباين.

ثانياً: حلَّلنا فقط تلك السياسات التي يمكن عَدُّهَا منظمةً بشكلٍ فعالٍ على المستوى دون الوطني (النموذج ٢ في الجدول ٦-١٥)[٥]. في حين أنَّ المتغيرات الفردية لنموذج الفرصة تبدو غير مؤثرةٍ على الإطلاق؛ إذ إنَّ متغيرات الهوية الاجتماعية تُظْهِر أنماطاً مماثلةً للنموذج الأول. كما أنَّ دلالة متغير «الناتج الإجمالي المحلي» يكون دالة إحصائياً وسلبية مرةً أخرى. وبالمثل؛ فإنَّ متغير «بدون هوية وطنية» له دلالة إحصائية، كما هو الحال في النموذج السابق. وفيما يتعَلَّق بالوضع الحزبي والسياسي؛ فإنَّ المتغير «جزئياً في المعارضة» يحافظ على دلالته الإحصائية السلبية في هذا النموذج. وفي المقابل؛ فإنَّ المتغير «تماماً في المعارضة» غير دال إحصائياً في النموذج ٢. وينطبقُ الشيء نفسـه على متغير السلطة الإقليمية «عمق المؤسسـات». ولا يظهر «الاستقلال المالي» ولا «التمثيل الإقليمي» أنه دال إحصائياً. وأخيراً؛ فإنَّ حجم السكان الإقليمي له دلالة إحصائية إيجابية وكبيرة مرةً أخرى. وعند مقارنة التباين الذي أظهره هذا النموذج مع النموذج الأول، لا نجد أي تحسُّـن، لا في تفسـير الفروق على مستوى الفرد ولا في تفسير الفروق البينية. ومع ذلك؛ فإنَّ التباين الذي تمَّ شرحه بشـكلٍ عام للنموذج بشـأن السياسـات التي يتم تنظيمها بكفاءةٍ على المسـتوى الإقليمي؛ يكون أقلَّ مما هو عليـه في النموذج الذي يتكون من جميع السياسات الاثنتي عشرة (النموذج ١).

وأخيراً؛ قمنا بتقييم المناهج التوضيحية فيما يتعلق بالسياسات المختارة، والتي من المفترض ألا تكـون منظمـةً على نحوٍ فعَّالٍ على المسـتوى الإقليمي (انظر: النمـوذج ٣ في الجدول ٦-١٥)[٦]. وحالة عدم الاستقرار للمتغير التابع قد تكون حالة مثيرة للاهتمام لكلٍّ من النهج

القائــم على الفرص الفردية والنهج القائم على الهوية الاجتماعية؛ فهل تؤثر هذه المتغيرات على تفضيل الجدارات السياســية الإقليمية، على الرغم من كون مثل هذه المشاركة ليست فعالــة؟ في النموذج الثالث، المتغير الفردي للمنهج التفســيري القائــم على الفرص الفردية «الطمــوح الوظيفي» ليس له دلالــة إحصائية إيجابية. وعلى النقيض من ذلك؛ يســتعيد متغير «الأمان الوظيفي» دلالته الإيجابية المتوقعة نظرياً.

الجدول (٦-١٥)

تحليل الانحدار للسياسات الاثنتي عشرة

المنهج التفسيري	المتغيرات	النموذج ١: جميع السياسات ١٢	النموذج ٢:٧ السياسات الوظيفية	النموذج ٣ :٥ السياسات غير الوظيفية
منهج الفرص	الطموح الوظيفي	٠,٠٤٣	٠,٠٤١	٠,٠٠٢
	الأمان الوظيفي	(٠,٢٧٩) *٠,٩٦٩	(٠,٢٢٣) ٠,٣٨١	(٠,٠٩٠) **٠,٣٨٦
الهوية الاجتماعية دون الوطنية	الناتج الإجمالي الإقليمي	(٠,٥١٨) - **٠,١٢٥	(٠,٤١٣) - *٠,٠٦٩	(٠,١٦٨) - **٠,٠٥٨
	بدون هوية وطنية	(٠,٠٥٣) ***٢,٧٢٨	(٠,٠٣٧) ***١,٥٤٨	(٠,٠٢٤) ***١,٢٢٩
	معارضة جزئية	(٠,٨٣٣) -***١,٤٢٧	(٠,٥٨٧) - ***١,٢٧٥	(٠,٣٧٣) - ٠,١١٢
	معارضة كاملة	(٠,٤٤٩) *١,٤١٠	(٠,٣١٣) ٠,٨٠٧	(٠,٢٠٤) *٠,٦٤٦
	العمق المؤسسي	(٠,٧٧٣) **١,٥٢١	(٠,٥٣٧) ٠,٢٩٨	(٠,٣٥٢) ***١,٢٤٤

المنهج التفسيري	المتغيرات	النموذج ١: جميع السياسات ١٢	النموذج ٢:٧ السياسات الوظيفية	النموذج ٣ :٥ السياسات غير الوظيفية
التحكم	سكان الإقليم	(٠,٦٧٨) **٠,٠٠٠	(٠,٤٧٣) ***٠,٠٠٠	(٠,٣٠٨) ٠,٠٠٠
	ثابت	(٠,٠٠٠) *٢,٠٨٦ (١,٢٥٥)	(٠,٠٠٠) ***٣,٥٦٨ (٠,٨٧٧)	(٠,٠٠٠) ***١,٥٢١ - (٠,٥٦٧)
	عدد الملاحظات	٢٩٧	٢٩٧	٢٩٦
	عدد الأقاليم	٥٧	٥٧	٥٧
	معامل التحديد r-Squared			
	داخل المجموعات	٠,٠٠٠	٠,٠٠٠	٠,٠٠٣
	بين المجموعات	٠,٤٤٦	٠,٤٤٦	٠,٣٦٢
	المجموع الكلي	٠,٢٤٣	٠,١٨٢	٠,٣١٥

ملاحظة: الأخطاء المعيارية وقعت بين قوسين (***) عند مستوى دلالة ١٪، (**) عند مستوى دلالة ٥٪، (*) عند مستوى دلالة ١٠٪

وقد كانت نتائجُ متغيرات نهج الهوية الاجتماعية دون الوطنية متشــابهةً، وذلك مقارنة بالنموذج الثاني. ويُظْهِر متغير «الناتج الإجمالي المحلي» دلالةً إحصائيةً سلبيةً. وهذا يعني أنه كلما كان الوضع الاجتماعي والاقتصادي أفضل فيما يتعلق بالناتج الإجمالي المحلي؛ قلَّت رغبــة القوى الإقليمية بالمزيد من الجدارات السياســية. في حين أنَّ هنالك دلالة إحصائية إيجابيــة للمتغير «بدون هوية وطنية»، كما هو متوقــع. وينطبقُ الشيء ذاته على المتغير الســياسي «معارضة كاملة»، وهو ما يعكس الوضع الذي يتعــارض فيه الائتلاف الحكومي الإقليمي مع توجُّه الحزب السياسي في الحكومة الوطنية. ومرةً أخرى؛ نجد ما توقعناه من

وجــود علاقة إيجابية مؤكدة بين هذا المتغير والرغبة في المزيد من الجدارات الإقليمية؛ غير أنَّ المتغــير «معارضــة جزئية» ليس له دلالة إحصائية. وفيــما يتعَلَّق بجانب الحكم الذاتي الإقليمي، وجدنا أنَّ المســؤولين الإداريين دون الوطنيين الذيــن ينتمون لمناطق مؤهلة من الناحية المؤسسية؛ يرغبون في المزيد من الجدارات في مجال السياسات.

التباين بين الوحدات التي يُفسِّرها نموذج الانحدار يكون أقلَّ مما هو عليه في النموذجين الآخرين. ويوضح النموذج ٣ حوالي ٣٦ ٪ من التباين بين الأقاليم. وبالمقارنة مع النموذجين ١ و٢، فإنَّ هذه النســبة تُعَدُّ أقلَّ. وعلى النقيض من ذلك؛ فيما يتعلق بالتباين العام، نجد أنَّ نسبة عالية يفسرها النموذج ٣ (حوالي ٣٢ ٪).

وعند النظر إلى نتائج تحليل الانحدار للسياســات غــير الفعَّالة، نعتقد أنَّ هذا دليل على أن عملية تشكيل التفضيلات للإداريين على المستوى دون الوطني يقوم على الأساس المنطقي للفرص المتاحة. وإن الاهتمام الشــخصي بالأمــان الوظيفي في الإدارة الإقليمية له تأثيره ليس فقط في النموذج الأول، الذي يشــمل جميع السياسات الاثنتي عشرة، ولكن أيضاً في النموذج الثالــث الذي يركز على السياســات التــي لا تخضع للتنظيم الفعَّال على المســتوى الإقليمي. وفيما يتعلق بالطموحات التحررية للســلطات الإقليمية، التي يُفترَض أن تكون القوة الدافعة في نهــج الهوية الاجتماعية؛ فإننا نجد بعــض الأدلة لتأكيد المنهج النظري. في حين أن الصورة واضحة لهؤلاء المسؤولين من مناطق متميزة ثقافياً؛ إذ يفضلون المزيد من الجدارات السياسية، إلا إنَّ تأثير الوضع السياسي يُعَدُّ أقل وضوحاً. وعلى النقيض من ذلك؛ نجد نتائج واضحة لتأثير الوضع المؤسسي «العمق المؤسسي» على مدى المشاركة الإقليمية في السياسات.

وباختصار؛ إنَّ نتائج التحليل الكمي تُعَدُّ متسقة. وآثار المتغيرات الأساسية للدراسة الدالة لا تتغير وهو ما يؤكد بشــكلٍ عام جميع الفرضيات النظرية لهذه الدراســة. ومع ذلك؛ فإنه يجبُ إعادة دراســة بعض النقاط بمزيدٍ من التفصيــل. وينطبق ذلك، على وجه الخصوص، على تأثير الأحزاب السياســية في الأقاليم مقارنة بتأثيرها على مســتوى الدولة المركزية. ومن جهة أخرى؛ فإنه تمَّ إثبات العلاقة المتوقعة لحالة عدم توافق الحكومة الإقليمية مع توجهات الحزب الســياسي للحكومة المركزية. ومن ناحيةٍ أخرى؛ فإن العكس صحيح بالنســبة للحالة التي تكون فيهــا الحكومة الإقليمية معارضة جزئياً على الصعيد الوطني. وهذا يتناقض مع التوقعات النظرية لهذه الدراسة وهو ما يتطلب المزيد من الدراسة.

الخاتمة:

إنَّ الدولــة الحديثــة وإدارتها العامة تمــرُّ بمرحلة تحَوُّل؛ إذ أصبحــت الهياكل المتعددة المســتويات للإدارة العامة، بما في ذلك المستويات الوطنية والأوروبية والدولية لصُنْع القرار - لهــا خصائص مؤسســية للحوكمة الحديثة، وهو ما بيَّنَه بــون وآخرون Bohne et al. في مقدمة هذا الكتاب. غير أن مطالبات المشــاركة الإقليمية في الدولة المتعددة المســتويات مشــتتةٌ ومتباينةٌ وتتفاوت في شِدَّتها. وهذا التباين يُشكِّل تحدياً كبيراً للمفاهيم التقليدية للدولــة وكيفية تنظيم وإدارة العمل. ويمكن اســتخلاص مجموعتين من الاســتنتاجات من دراســتنا التجريبية في هذا السياق. **الأول** يتعلق بمســألة توضيح كيفية تشكيل تفضيلات القوى الإقليمية فيما يتعلق بالمشــاركة في السياسات في الدولة المتعددة المستويات. وعلى الرغــم من التصريحات الجريئة في المؤلفــات ذات الصِّلة؛ فإنَّ الرغبة البيروقراطية في وضع السياسات على المستوى دون الوطني؛ تكون منخفضةً بشكلٍ مذهلٍ في جميع أنحاء العينة. ولا يمكن النظر إلى القوى الإقليمية على أنها "غزاة الجدارات" التي تغذي تحول الدولة؛ من خلال المطالبة بمزيد من المشــاركة السياسية في الأقاليم التي ينتمون إليها؛ بل على النقيض من ذلك، تُظْهِرُ النتائج تحفظَ القوى الإقليمية في هذا الصدد نوعاً ما، وأحياناً تُظْهِر النتائج رغبتهم بدولة مركزية. وليس هناك ما يدعو إلى الخوف من محاولة القوى الإقليمية إعادة توزيع الجدارات الحالية؛ من أجل خدمة مصالحها على المستوى دون الوطني. وباختصار؛ فإن المخاوف من مطالبة الأقاليم بالمزيد من المشــاركة في مجال صُنْع السياســات لا يمكن أن تدعمها بياناتنا. وبدلاً من ذلك؛ تبدو التفضيلات مبنيةً إلى حد كبير على أســاس منطق الفاعلية. وتشــير بياناتنا إلى أنَّ متطلبات مشــاركة القوى الإقليمية في السياسة تتماشى مع مــا يمكن القول عنه بأنه عملية فعَّالة لتوزيع الجدارات رأســياً. وعــلى نطاقٍ أصغر، تُبَيِّنُ التحليــلات الإحصائية أنَّ المتغيرات المرتبطة بطموحات التحرر الإقليمية، إلى جانب جوانب المنفعة الفردية؛ لها أيضاً تأثير إيجابي على الرغبة في مزيد من الجدارات في مجال السياسات. فالتمييز الثقافي والسياسي (بالمقارنة بالحالة على مستوى الدولة المركزية) يزيدُ من المطالبة بالمشــاركة في صُنْع السياســات الإقليمية. وبعبارةٍ أخرى؛ من غــير المحتمل حدوث حركة واســعة النطاق وموحدة في اتجاه "أوروبا للمناطق"؛ إذ إنَّ هنالك تبايناً بين المطالبات؛ من أجل زيادة المشــاركة في صُنْع السياســات الإقليمية، ويتوقف اتجاهه وحجمه على حالات

إقليمية معينة. وبناءً على نتائج هذه الدراسة؛ فإننا لا نتوقع أن تكون المطالبات المتعلقة بالاشتراك في عملية صُنْع السياسات الإقليمية منهجية؛ ولكنها غير منتظمة، ومتباينة، ومتنوعة؛ إذ إنَّ المطالبات في المشاركة في عملية صُنع السياسات الإقليمية في النظام المتعدد المستويات واقعية، وغير منتظمة، وتدريجية، وأكثر تحفظاً من كونها تحويلية أو ثورية.

ملحقات الفصل الخامس عشر:

الجدول (٧-١٥)

الأقاليم التي شملتها الدراسة

الدولة	الإقليم	عدد مَنْ تم مقابلتهم	الدولة	الإقليم	عدد مَنْ تم مقابلتهم
بولندا	دولنولسكي	٧	**فرنسا**	الألب	٧
	كوجاوسكو بومورسكي	٩		الساك	٤
	لوبلسكي	٧		إكويتين	١
	لوبسكي	٦		بريتاجني	٦
	مالوبولسكي	٥		الوسط	١٣
	مازوفيتسكي	٤		كومت الفرنسية	٤
	أوبولسكي	٨		إيل-دو-الفرنسية	٨
	بودكارباتسكي	٤		ميدي-بيرينيه	١٠
	بومورسكي	٦		بواتو-شارانت	٦
	سلاسكي	٢		رون ألب	٧
	سويتوكرزيك	٥			
	ويلكوبولسكي	٧			

الدولة	الإقليم	عدد مَنْ تم مقابلتهم	الدولة	الإقليم	عدد مَنْ تم مقابلتهم
هنغاريا	باكس كيسكون	٥	**ألمانيا**	بادن وارتمبيرج	٨
	بارانيا	٣		بفاريا	٨
	بيكيس	٣		برلين	٤
	بوسود-ابوج-زيمبلين	٧		براندنبورغ	٥
	كسنوجراد	٤		هيسن	٥
	فيجر	٤		ساكسونيا السفلى	٥
	جيور-موسون-سوبرن	٦		شمال الراين	٩
	هاجدو-بيهار	٤		راينلاند-بفالز	٧
	هيفيس	٧		سارلاند	٥
	جاز ناجيكم	٣		ساكسونيا	٦
	كوماروم	٦		ساكسونيا أنهالت	٧
	نوغراد	٣		شليسفيج هولشتاين	٤
	بيست	٧		تورينجن	٥
	سوموجي	٦	**إسبانيا**	أندالوسيا	١١
	شاتمار-بيريج	٣		بالاريز	٩
	تولنا	٣		كاتالونيا	٦
	فاس	٥		غاليسيا	٨
	فيسبريم	٣		مدريد	١٠
	زالا	٢		بايس فاسكو	٥

الجدول (٨-١٥)

المتغيرات المستقلة

المتغير	مستوى القياس	طريقة القياس	الترميز	الدلالة المتوقعة
الطموح الوظيفي	فردي	يريد الشخص الذي أُجْرِيَتْ معه المقابلة أن يتقدم في مساره المهني ضمن الإدارة دون الوطنية.	١= نعم، ٠=لا	+
الأمان الوظيفي	فردي	الأمان الوظيفي يُعَدُّ عامل تحفيز ضمن الإدارة دون الوطنية.	١= نعم، ٠=لا	+
الناتج الإجمالي المحلي	دون الوطني	إجمالي الإنتاج المحلي.	القدرة الشرائية لكلِّ ١٠٠٠ يورو ١= نعم، ٠=لا	+ / -
بدون هوية وطنية	دون الوطني	الإقليم يُعَدُّ بدون هوية وطنية.	١= نعم، ٠=لا	+
معارضة جزئية	دون الوطني	تحالف المعارضة الحكومية الإقليمية يتوافق جزئياً مع الائتلاف الحكومي الوطني.	١= نعم، ٠=لا	+
معارضة كاملة	دون الوطني	تحالف المعارضة الحكومية الإقليمية يعارض بشكل كامل الائتلاف الحكومي الوطني.	١= نعم، ٠=لا	+

المتغير	مستوى القياس	طريقة القياس	الترميز	الدلالة المتوقعة
العمق المؤسسي	دون الوطني	إلى أي مدى تكون الحكومة دون الوطنية مستقلةً بدلاً من كونها قائمةً على عدم تركيز السلطة الإدارية.	٠= لا أثر على المستوى الإقليمي ١= عدم تركيز السلطة الإدارية ٢= لا وجود لعدم تركيز السلطة الإدارية، خاضع لنقض الحكومة المركزية ٣= لا وجود لعدم تركيز السلطة الإدارية، غير خاضع لنقض الحكومة المركزية	+
عدد سكان الإقليم	دون الوطني	معدل عدد سكان الإقليم مقارنةً بالتعداد الوطني	نسبة مئوية	+

الجدول (٩-١٥)

تصنيف السياسات

السياسة	هل المشاركة الإقليمية فعَّالة؟	الأساس المنطقي
الشؤون الاجتماعية	نعم	معيار تنظيم الشـؤون الاجتماعيـة مرتفعٌ بالفعل داخل الدول الأعضاء في الاتحـاد الأوروبي؛ لذلك ليس هنالك حاجة للتنظيم المركـزي. وعلاوةً على ذلك؛ ترى بعض الدراسـات أنَّ اختلاف مسـتويات التنظيم قد يؤدي إلى ميزة تنافسية للإقليم في بعض المجالات الاجتماعية والسياسية (وجود تفضيلات غير متجانسة بشـأن التنظيـم الإقليمي يمكن أن تُعـزَى إلى ذلك). وعلى أيِّ حالٍ؛ فإنَّ مشاركة الأقاليم تتفق مع المبادئ الوظيفية لتخصيص الجدارات.
اللجوء والهجرة	لا	يتسـم اللجوء والهجـرة بوجود آثار خارجيـة كثيرة؛ ومن أجل اسـتيعاب هذه العوامـل وتجنب الآثار المترتبـة، ينبغي إجراء التنظيم على المسـتوى المركزي قدر الإمكان (أي: على المستوى الوطني أو فوق الوطني)
الشؤون الخارجية والدفاع	لا	يتميـز هذا المجال مـن السياسـات بتأثيرات خارجيـة عالية. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ الأفضليات التنظيمية متجانسـة نسـبياً (عـلى الأقل داخـل الدول الأعضاء في الاتحـاد الأوروبي). ومن خلال المركزية (التنظيم على مسـتوى الاتحاد الأوروبي)، والآثار الخارجية يمكن توزيعها بشـكلٍ أكثر عـدلاً في المجتمع، ويمكن تجنُّـب الآثار الحرة، والتغَلُّب عـلى العقبات الوطنية. ويَدَّعِي مؤلفون آخرون أنه ينبغي تنظيم السياسـات الخارجية والدفاع على الصعيد الوطني؛ لأن التكاليف والفوائد الناتجة تظهر أيضاً على الصعيد الوطني. ووَفْقاً لهذا الرأي؛ فإنَّ المشاركة الإقليمية في الشؤون الخارجية والدفاع ليست فعَّالةً.

السياسة	هل المشاركة الإقليمية فعَّالة؟	الأساس المنطقي
الصحة وحماية المستهلك	نعم	يلزم تعديل الرعاية الصحية وحماية المستهلك وَفْقاً لمتطلبات المواطنين؛ بينما ينبغي في الوقت نفسه أن تكون المعايير موحدةً وملزمةً للاتحاد الأوروبي. ويتمثل النهج الأكثر فعالية في تنظيم الرعاية الصحية وحماية المستهلك في إطار مشاركة جميع مستويات التسلسل الهرمي (الاتحاد الأوروبي، والدولة القومية، والكيانات دون الوطنية). وبالتالي؛ ينبغي إشراك الأقاليم في صياغة هذه السياسة.
حرس الحدود	لا	تنطوي هذه السياسة أيضاً على عوامل خارجية عالية، تحتاج، من منظورٍ وظيفي، إلى إعادة توزيعها على المجتمع المحلي. ومن وجهة نظر أوروبية، ينبغي مراعاة المعايير الموحدة والأحكام المتعلقة بالتصدير في اتفاق شنغن.
الثقافة والتعليم	نعم	يشتمل مجال السياسة العامة للثقافة والتعليم على عنصر قوي يحدد الهوية. وهكذا؛ تفضيلات التنظيم غير المتجانسة يحتمل أن تفوق الآثار الخارجية. وتُقَدَّر الفوائد الناجمة عن المركزية بأنها محدودة. وبالتالي؛ وتماشياً مع الاعتبارات الوظيفية؛ فإنه من الأفضل أن يتم توفير الخدمات اللا مركزية في هذا المجال.
الزراعة	لا	في سياق الاتحاد الأوروبي، وفي ظل اعتبارات الكفاءة، لا يمكن تبرير التنظيم على مستوى المجتمع المحلي. ومع ذلك؛ فإنَّ اللا مركزية المفرطة من شأنها أن تتصدى للسوق الموحدة. ومن ثم، فمن منظور وظيفي، يمكن أن تكون هذه السياسة أفضل تنظيماً على الصعيد الوطني.
السياحة	نعم	تختلفُ التفضيلات والمتطلبات الإقليمية ضمن هذه السياسة. وبالإضافة إلى ذلك؛ تمتلك السياحة في كثير من الأقاليم عنصراً يحدد الهوية. وبناءً عليه، ينبغي إشراك الأقاليم في صياغة هذه السياسة.

السياسة	هل المشاركة الإقليمية فعَّالة؟	الأساس المنطقي
البيئة	نعم	بسـبب الآثـار الخارجية القوية للمشـكلات البيئيـة ونطاقها الإقليمـي؛ فإنَّ وضـع معايير تنظيمية على المسـتوى الإقليمي سيكون مناسباً. ومع ذلك؛ فإنَّ المشكلات البيئية المحددة مُركَّزة إقليميـاً؛ بحيث يُفتَرض أن تكون مشـاركةُ الكيانـات الوطنية والإقليمية في السياسات البيئية كافيةً وظيفياً.
السياسة النقدية	لا	السياسـة النقدية (على الأقـل في الاتحاد الأوروبي) هي من بين السياسات التي ينبغي تنظيمها مركزياً لأسبابٍ تتعلق بالكفاءة الاقتصادية. وحتى لـو لم تكن الدول أعضاء في الاتحاد النقدي الأوروبي (يـورو)؛ فإنَّ وجود نظام مركزي يبدو مناسـباً لضمان معايير موحدة للجودة.
التنمية الاقتصادية والسياسة الهيكلية	نعم	في مجـال التنمية الاقتصادية والسياسـة الهيكليـة، يُفتَرضُ أن من الحكمة اقتصادياً تنظيم الجوانب والشروط الأساسـية على المستوى المركزي؛ لتجَنُّب تشوهات المنافسة. ومع ذلك؛ ينبغي إشراكُ الجهـات الفاعلـة الإقليمية في أثناء تنفيذ السياسـات؛ لضمان تحقيق فعَّالٍ في الموقع يتوافق مع المتطلبات الإقليمية.
البحوث والتقنية	نعم	يـؤدي اختلاف المعايـير الإقليميـة للتنظيم في مجـال البحث والتقنيـة إلى تعزيز المنافسـة الإقليمية، ويُنظَـر إليها على أنها عوامـل اقتصاديـة إقليمية. وبناءً على ذلـك؛ يُفضَّل أن يكون التنظيم اللا مركزي أفضل من منظور وظيفي. ومع ذلك؛ يمكن القـول بإن بعض مجالات البحث، على سـبيل المثـال: الطاقة النووية، تتطلبُ تنظيماً سياسياً مركزياً.

ملاحظات:

١- للحصول على تفاصيل حول العينة، وكيف تمَّ اختيارها، وأيضاً للمزيد من مراجع الأدبيات ذات الصلة، انظر: بيتسشيل (Pitschel, 2012) وكذلك http://www.uni-speyer.de/Bauer/Forschung.htm.

٢- تشمل المجالات الاثنا عشر المتعلقة بسياسة الشؤون الاجتماعية، واللجوء والهجرة، والشؤون الخارجية والدفاع، والرعاية الصحية وحماية المستهلك، وحرس الحدود، والثقافة والتعليم، والزراعة، والسياحة، وحماية البيئة، والسياسة النقدية، والتنمية الاقتصادية والسياسة الهيكلية، والبحوث والتقنية. لاحظ أننا لا نميز بين الجدارات الإدارية والتشريعية.

٣- يستندُ المتغيرُ إلى سؤالٍ في الاستبيان هو: «ما المستوى المهني الذي ترغب في بلوغه في غضون ٥-١٠ سنوات؟ أي مستوى آخر أو مساوٍ في الإدارة الإقليمية، في وزارة وطنية، في إدارة الاتحاد الأوروبي.» وعندما أشار الشخص الذي أُجْرِيَت معه المقابلة إلى أنه سعى إلى الوصول إلى منصبٍ أعلى في الإدارة؛ فإن متغير «الطموحات الوظيفية» يرمز بـ «١»، وفيما عدا ذلك يرمز بـ «٠».

٤- تستندُ المعلومات إلى سؤالٍ في الاستبيان وهو: «لماذا اخترتَ العمل في إدارة الإقليم؟ آمل أنْ تخبرني عن أهمِّ سبب». كانت خيارات الجواب: وظيفة آمنة، القرب من مكان الإقامة، راتب جيد، آفاق وظيفية جيدة، منطقة عمل مثيرة للاهتمام، أودُّ أن أسهم في تنمية المنطقة، عُرِضَت علي هذه الوظيفة، اللا مركزية. بالنسبة لمن اختار «وظيفة آمنة»، تم ترميز متغير الأمان الوظيفي بـ «١» وفيما عدا ذلك يرمز بـ «٠».

٥- هذه السياسات هي: الشؤون الاجتماعية، الرعاية الصحية وحماية المستهلك، الثقافة والتعليم، السياحة، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والسياسة الهيكلية، والبحوث والتقنية. وشَرْحُ أسباب هذا التصنيف موجودٌ في الجدول ٩-١٥.

٦- هذه السياسات هي: اللجوء والهجرة، الشؤون الخارجية والدفاع، حرس الحدود، الزراعة والسياسة النقدية. وشرحُ أسباب هذا التصنيف موجودٌ في الجدول ٩-١٥.


٣٤٦

ملاحظات ختامية

الدولة باقية

لا يمكننا العيش معها، لا يمكننا أن نعيش بدونها

*** إيبرهارد بوهن، وجون غراهام، وجوس رادشلدرز**

السؤال الرئيسُ الذي حاولنا أن نعالجه في هذا الكتاب هو كيف يمكنُ للتطورات داخل الدولة وخارجها أن تؤثر على أسسها المعيارية، ووظائفها، وهياكلها وعملياتها. وفي المقدمة؛ قدَّمنَـا أربعة مفاهيم للدولة كإطارٍ لمختلف الفصول: الدولة الحامية، والدولة القائمة على المشـاركة، والدولة القائمة على الشـفافية، والدولة المتعددة المسـتويات. وفي هذا الفصل الختامي نقترحُ بعض الاتجاهات العامة ذات الصِّلة بمستقبل الإدارة العامة والدولة.

يمكن تقييم مسألة دور الدولة ومكانتها في المجتمعات المعاصرة على أساس اتجاهات محددة تُسْـهِم بدورها في تحقيق بعض التحولات الرئيسـية المثيرة للاهتمام. ومع ذلك؛ وكما اقترحنا في المقدمة؛ فإنه ليس كافياً تقييمُ دور الدولة وموقفها اليوم من دون الأخذ بالمنظور التاريخي.

وفيـما يتعَلَّق بمنظور الدولة الحامية؛ نلاحظ أنَّ هـذا الدور كان يُنظَر إليه عبر التاريخ عـلى أنه حماية تتمحور حول التهديدات الداخلية والخارجية. وقد قامت الحكومات منذ وقتٍ مبكرٍ وامتداداً إلى الوقت الحاضر بتطوير وظائفها في مجال الشرطة والعدل والدفاع، بتمويـل من بعض أنظمة الضرائب؛ حيث كانت الدولـة حتى الفترة قبل ٢٠٠ عام مضت، مؤسسـةً تسـيطر عليها نُخَب السُّـلطة الصغيرة فقط. وقد كان يُنْظَر إلى العدد الأكبر من السـكان بعَدِّهم رعايا فقط، ومنهم يمكن اسـتخراج الموارد العينية، والعمل، و / أو المال. وفيـما يمكن أن يُوصَف بأنـه نقطة تحول كبيرة في تطوير الدولة والحكومة؛ فقد شَـهِدَت العقود ما بين ١٧٨٠م و ١٨٢٠م، (Raadschelders, 2014) تغييرات شـملت - من الناحية القضائية - فصل السياسـة عن الإدارة، وإنشـاء الدسـاتير، والفصل بين المناصب وشاغليها، وفصل الكنيسـة عن الدولة. وقد أدَّى كلُّ ذلك إلى ظهور أنظمة اقتصادية وسياسية تشمل الجميع، (كما وصفها Acemoglu and Robinson, 2012).

وفي وقــتٍ لاحقٍ، كانت أول علامة على أن الدولة وضعت آلياتٍ تشــاركيةً هو توســيع دائرة منح الامتياز التجاري؛ أولاً للذكور، ومن ثم للإناث. وقد حدث ذلك خلال العقود التي توسَّــعَت فيها الدولة ببطء؛ ولكن بثبات في مجال خدماتها وسياســاتها خارج نطاق النظام والمهــام التقليديــة. وإنَّ تحركات الدولــة في الرعاية الصحية والتعليم والإســكان والمرافق (الغاز والكهرباء) وإمدادات المياه - وهذه ليســت ســوى أمثلــة قليلة - في بداية ١٩٠٠م، وبعــد ذلــك في مجال الطاقــة والحفاظ على البيئة؛ هــو الأمر الذي وَسَّــع وظائف الدولة الحامية. وفي الفترة ما بين ١٨٨٠م و١٩٢٠م تَمَّ وضعُ الأساس لما أصبح، بعد الحرب العالمية الثانيــة، دولة الرفاهية. وفي حين أنَّ التوســع في الامتياز التجاري حوَّل الرعايا إلى مواطنين، وبالتالي وفَّرَ قدراً كبيراً من الفرص التشاركية للشعب، وصَاحَبَ ذلك أيضاً تزايد حجم الدولة (حيث يمكن قياسها من حيث حجم الموظفين، والإيرادات والنفقات، والتشريعات الابتدائية والثانوية، والتمايز التنظيمي)، وتَمَّ تحويل مجموعة متنوعة من المهام بعَدِّها خدمةً مدنيةً. وكان من أكثر الأحداث شــيوعاً في ذلك الوقت إنشاء قوات الشرطة وإلغاء مناوبات المراقبة الليلية، وهو ما كان واجباً على جميع السكان البالغين من الذكور في معظم البلدان الغربية حتــى وقتٍ مبكر مــن العصر الحديث. وقد قــام البرلمان في بلدٍ واحد عــلى الأقل، بإقرار تشريعات في أواسط الستينيات ميلادية بإحلال موظفين مدنيين متفرغين بدلاً من الموظفين المتطوعــين؛ من أجل القيام بمجموعة متنوعة مــن الوظائف المحلية، وبالتالي انخفض عددُ الموظفين المتطوعين انخفاضاً كبيراً، (Raadschelders, 1994).

ولا يمكننا الجزم بأنَّ الشيء نفســه قد حــدث في أماكن أخرى؛ ولكن من المثير للاهتمام أنَّ أحد الاتجاهات المحيطة بالدولة هو نمو العمل التطوعي، وخاصةً على المستوى المحلي؛ حيث لم تعد الدولة القائمة على المشــاركة تقتصرُ على الحق في التصويت، وهو ما يشــارك فيه المواطنون فعلياً؛ حيث تَمَّ إتاحة الفرصة لمشــاركة المواطنين في عملية صُنْع السياسات؛ مــن خلال وجود تشريعات مكَّنَت لهذا الأمر؛ مثل: قانون الإجراءات الإدارية لعام ١٩٤٦م في الولايات المتحدة الأمريكية (كوفاتش / ســيفر Kovac/Sever). ومع ذلك؛ فهناك جانبٌ آخــر للدولة القائمة على المشــاركة؛ فقد أعاد الناسُ اكتشــاف قوة قــدرات الحكم الذاتي؛ إذ إنَّ آليــات الحكــم الذاتي موثقة وموجــودة على مَرِّ التاريــخ (Ostrom, 1990)، ولكن يبــدو أنَّ هذه الزيادة الأخيرة في العمل التطوعي قامــت بتوفير خدمات مهمة، وفي بعض

الحالات، أصبحت بديلاً عن الحكومية المحلية؛ من حيث توفير الخدمات المتنوعة للجمهور، (Bovaird et al.; Brudney/An Woodworth). وفي الواقـع، وكـما ورد في هذا الكتاب؛ فـإنَّ اللا مركزية السياسـية - وهو ما يعني تولي الحكومات المحلية مهام وسـلطات اتخاذ القرار (والتي هي غالباً ما تكون بدون موارد مالية كافية) - ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتنسـيق الأفقي، (Kuhlmann et al.) فيما بين الهيئات الحكومية المحلية (وأحياناً الإقليمية) أو بين هذه الهيئات والجمعيات المدنية و / أو جمعيات الحكم الذاتي.

وقـد تعَزَّزت الفرص التشـاركية بفضلِ الجهـود المبذولة؛ لجعل الدولة أكثر شـفافيةً؛ إذ أسـهم قانـون المعلومات المفتوحة (الذي بدأ في السـبعينيات ميلاديـة) في العديد من البلدان في بداية التطور نحو تبادل المعلومات الأكثر نشاطاً بين المؤسسات العامة (Peled). وقـد أدَّى ظهور الحكومة الرقمية والقدرات عبر الإنترنـت لاحقاً إلى زيادة فرص المواطنين في إيصـال أصواتهم، (Spina; Blomgren Amsler/Foxworthy)؛ إذ إنَّ كثيراً من الجهود الرامية إلى إشراك المواطنين تحدث على المسـتوى المحلي. وهو ما لم يحدث على المسـتوى الإقليمـي بعَدِّهِ محافظاً نوعاً مـا (Bauer/Studinger). أما على الصعيد الوطني؛ فهناك اتجـاهٌ واحدٌ يتعلق بالأهمية المتزايدة للشـبكات الإقليمية، وهو مـا يمكن أن يُطلَق عليه بعبارة أخرى: ظهور الدولة المتعددة المستويات، (Corkin/Boeger).

ما الاتجاهات العامة التي تشير إليها هذه التطورات؟ فيما يتعَلَّق بالمشاركة والشفافية؛ يمثل ظهور قواعد البيانات الضخمة أحد الاتجاهات الرئيسـية التي لم نصل إلى تصور كامل حول مدى تأثيرها المحتمل. وكيف يمكن الاسـتفادة من هـذه القواعد الضخمة في عملية صُنْع السياسـات؟ وكيف سيتعامل صُنَّاع السياسات مع تدفق المعلومات المتاحة حول كثير من سـلوكيات الناس ورغباتهم؟ وعند البحث على الإنترنـت عن مصطلح "قواعد البيانات الضخمة" سـيظهر لنا أن المؤتمرات حول هذا الموضوع لم تبدأ إلا قبل عامين فقط؛ وبالتالي؛ فمـن الواضح أنَّ هذا الموضوع لم يَلْقَ اهتماماً إلا في وقتٍ متأخر. وهل سـتؤدي القدرات التقنية المتاحة اليوم إلى خطر اتخاذ القرارات المتسرعة، أم إنها ستسـهمُ في وصول المعلومة إلى صُنَّاع القرار بشكلٍ أفضل، وفي وقتٍ مناسب؟ أما ما يتعَلَّق بنُظُم تقنية المعلومات؛ فإنَّ المشـكلة لا تكمن في صعوبـة تكاملٍ نظم تقنية المعلومات المختلفة مـن الناحية التقنية؛

إلا إنَّ الأمــر يتطلبُ وجود الرغبة لدى الهيئــات والمنظمات الحكومية في إتاحة المعلومات المطلوبة؛ للمشاركة بعضها مع بعض.

إنَّ إمكانية زيادة المشــاركة والشفافية لها عواقب كبيرة على الوظائف الوقائية للدولة. وهنالك توجهٌ بدأ من الثمانينيات الميلادية نحو اقتصاد أكثر تحرراً وإلغاء المزيد من القيود. وفي بعض البلدان، لا تزال الدولة تقوم بما سَمَّاه شوبيرت Schuppert بالدولة الضامنة (على ســبيل المثال: ألمانيا والدول الإسكندنافية)؛ ولكننا نرى أنَّ الدولة في أماكن أخرى تتحركُ في اتجاه كونها دولةً تمكينيةً (المملكة المتحدة، هولندا). والدولة الضامنة تُجَسِّــد ما قال عنه هوبرت همفري، (Hubert Humphrey, 1977):

الاختبار الأخلاقي للحكومة هو الطريقة التي تتعامل بها الحكومة مع مَنْ هم في مقتبل الحياة؛ كالأطفال؛ ومع أولئك الذين هم في نهاية حياتهم، وكبار السن، وأولئك الذين هم في ظلال الحياة: المرضى، والمحتاجين، والمعوقين.

ويُعَــدُّ هذا الوصف تعبيراً جيداً لدولة الرفاه خلال فترة ١٩٥٠م و١٩٦٠م؛ إلا إنَّ الالتزام بهذا المبدأ بدأ بالضعف - على الأقل في بعض البلدان - في منتصف ١٩٧٠م. وتحت شــعار تمكين المواطنين؛ بدأ الليبراليون الجدد[١] أصحاب المناصب السياســية بالاستيلاء ببطء؛ ولكن بثبات على المشــاركة الوطنية في وظائف معينة، ونقلها إلى مستويات الولايات والمقاطعات أو المحليــة، وأحيانــاً (أو حتــى في كثير من الأحيــان) دون تمويل كافٍ. ومــن الواضح أنَّ الإجراءات الإدارية اللا مركزية الأخيرة في ما يخُصُّ رعاية الشــباب والمُســنِّين في هولندا في تراجــع عن هــذه الرفاهية أو ضمان الدولة. وهــو ما قاد إلى ازديــاد في أعداد المنظمات الخيرية - وخاصةً في الولايات المتحدة الأمريكية - إلى ملء بعض هذا الفراغ.

وفي هذا الكتاب؛ تَمَّ التمييزُ بين ثلاثة أنواع من تدَخُّل الدولة: التنظيم؛ لحماية النشاط الاقتصادي الخاص، وآلية التنســيق (Franke). وفيما يتعلق بالتنظيم؛ فإنَّ الســؤال الذي يَصْعُــب الإجابــة عليه هو: متى يمكن القول بأنَّ هنالك إفراطــاً في التنظيم أو عدم وجود تنظيــم كافٍ، (Graham Chakraborty/Creutzfeldt)؟ وفيــما يتعلــق بضمان وظائف الدولة أو رفاهها؛ فمن الواضح أنَّ بعض البلدان تســعى إلى الحَدِّ من التنظيم. في حين أنَّ الدول تبذل المزيد من الجهود؛ لزيادة التنظيم في مجالات أخرى، كما هو الحال في الجهود

المبذولــة في مكافحة الإرهاب، (Lehrke/Schomaker). وهنالك اتجاهٌ عام واضحٌ في إلغاء الضوابــط في ما يخُصُّ دور الدولة في حماية الاقتصاد؛ حيث يريد شــخصٌ مثل أليكســاندر هاميلتون Alexander Hamilton نظاماً مالياً قائماً على دعم البنوك والأسواق للدَّيْن العام؛ إلا إنَّ الواقع قد أخرج لنا نتائج مختلفةً تماماً؛ ففي تحليلٍ حديث لأبرز الأزمات الاقتصادية الكــبرى في القرنين الماضيين في المملكة المتحــدة والولايات المتحدة الأمريكية، أظهرت مجلة إيكونوميســت The Economist عام (٢٠١٤) مدى تزايد انصياع الدولة في تحَمُّل استقرار النظام المالي؛ ونتيجة لذلك، وبســبب تبَنِّيها هذا الموقــف، تحَمَّلت الدولة العواقب الضارة التــي حدثت للقطاع المصرفي، والتأمين، والتجارة، ودافعــي الضرائب (تأمَّل فقاعة التوليب الأسود في الجمهورية الهولندية عام ١٦٣٧م، وفقاعة الإسكان في الولايات المتحدة الأمريكية عــام ١٨٣٧م [Roberts, 2012]، والانهيــار الأحدث لفقاعة الإســكان في الولايات المتحدة الأمريكيــة في عام ٢٠٠٨م). والنصيحة التي قدَّمَتها مجلةُ الإيكونوميســت تَكْمُنُ في جعل القطــاع الخاص يتحَمَّل نتائج هذه المخاطرة عــن طريق رَفْع الدعم عن البنوك، وهو الأمر الذي ســيزيد من تكلفة ديونها ويزيد من خســارة مُلَّاك الأسهم. ولكن الركود الكبير حَفَّزَ مجموعةً كبيرةً من البرامج التنظيمية الجديدة في كلٍّ من الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا. وقــد يُنظَر إلى هذا الإجراء على أنه أمرٌ عادي؛ ولكن الخطورة تكمن في أن الدولة أصبحت، سواء كنا نحب أم لا، الوصي الرئيسي على الاقتصاد؛ جزئياً من خلال الرقابة التنظيمية وكذلك عن طريق خُطَطِ الإنقاذ التي قامت بها في بعض القطاعات والبلدان.

وهذه هي المُعضِلة الكبيرة؛ فقد انخفضت ثقة الناس في الحكومة بشــكلٍ ملحوظٍ منذ الســبعينيات الميلادية، وثقتهم في قدرة الدولة على الحماية من أخطار الحياة (سواء أكانت المخاطــر الفردية كالمرض، والفقر، والبطالة، أو الهبوط في الاقتصاد). ومع ذلك؛ عندما يتمُّ ســؤال الناس عن خدمات حكومية محَدَّدة؛ فعادةً ما تكون اســتجابتهم برغبتهم في ضمان الدولة لاســتمرار هــذه الخدمات، وعدم رغبتهم في تقليصهــا، (انظر: Goodsell, 2014). بعض النجاحات التي حققتها الحكومة ليست واضحةً حتى الآن؛ وذلك لكون المواطنين غير مدركين للأزمات والأعباء التي قد تمنع أو تضعف من قدرة الحكومة على الأداء. وقد نلقي باللوم على السياســيين؛ لكونهم يرغبون في تحديد ما يجب/ وما لا يجب على الدولة القيام به؛ إلا إنَّ آراء المواطنين متناقضةٌ تماماً في هذا الموضوع. ونظرياً تُعَدُّ الدولة والحكومة كياناً

كبيراً جداً؛ ولكن على أرض الواقع هي عبارة عن كيانٍ صغيرٍ أو متوســط في أحسن الأحوال؛ وذلك اعتماداً على الســياق الوطني. ويبدو أنه لا يمكننا العيش مع الدولة وحكومتها، عند الأخــذ بالاعتبار وجهة نظــر الناس الذين ينظرون إليها على أنهــا قمعية؛ إلا إننا في الوقت نفسه، نتوقُ إلى مساعدة الدولة لنا في جميع مجالات الحياة.

هــل يمكن وَصْف هــذا التناقض من خلال هذا التحَوُّل المزعــوم للحكومة، والذي يمكن اعتباره سياسة تتبَنَّاها الدولة؛ للسيطرة على المجتمع، والحوكمة؛ إذ إنَّ التركيز بشكلٍ أكبر على الدولة باعتبارها مؤسسةً وسيطةً من بين العديد من الجهات الفاعلة غير الربحية، والجهات الفاعلة في الشركات الخاصة، والجمهور في الجمعيات المدنية والتطوعية؟ وهل الدولة جوفاء حقًّا كما جادل البعض، (Milward and Provan, 2000) ؟ إنه من المؤكد أنَّ عدد عمليات الخصخصة (والتي هي في بعض البلدان أكثر منها في بلدان أخرى) وحجم الخدمات المُتعَاقَد عليها والمُشَــغَّلَة من قِبَل جهات خارجية؛ تشــيرُ إلى أن الدولة تحاول الانســحاب من بعض وظائفها الأساسية؛ مما يفسح المجال للجهات الفاعلة غير الحكومية لتطبيق سياسات معينة. ومع ذلك؛ لا يَسَــعُنا إلا أن نقول: إن الدولة هي الكيان الفاعل الوحيد في المجتمع المعاصر الذي لديه ســلطة اتخاذ قرارات ملزمة نيابة عن الســكان عموماً. وبهذا المعنى؛ فإنَّ الدولة لا يمكــن أن تكون جوفاء عــلى الإطلاق؛ لكون الدولة مســؤولةً في نهاية المطاف عن نجاح أو فشــل الاستعانة بمشــغِّلين خارجيين، بالتالي؛ فإنها تحتاج على نحوٍ عاجلٍ إلى معايير قياس وإدارة الأداء بالطريقة نفسها التي تتطلبها الوظائف التقليدية التي تنفذها الدولة.

إنَّ الآليات التي من شــأنها إضفاء الصِّبغة الشرعية على السياسة موجودة، بغَضِّ النظر عن مُنَفِّذ هذه السياسات. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ ما يضفي الشرعية على السياسة لا يقتصر عــلى ما يمكن قياســه من النتائج والمُحَصَّــلَات. ومن ثَمَّ؛ فهنالك دعــوةٌ إلى إدراج أهداف السياســة الجوهرية بشــكلٍ أوضح (بمعنى آخر: ما نودُّ تحقيقه من خلال تبَنِّي سياسةٍ ما؛ من حيــث النتائج الفورية والمُحَصَّــلَات الأطول أجلاً) في القِيَم الخارجية للنظام الســياسي (Rosenbloom) (الذي يتعَلَّق بالقيم العميقة الجذور التي تُضْفي الشرعية على السياســة العامة). بالإضافة إلى ذلك؛ فهنالك أيضاً دعوة لاســتمرار الاهتمام بما تســميه العديد من الدول (ســيادة القانون)؛ هل يمكن اعتبار السياســة - والتي يمكن أن تكون مجرد ردة فعل عــلى بعض الأحداث البيئية (مثل: التنمية الاقتصادية، والتحَضُّر، والإعلام، أو هجوم إرهابي

مثل ١١ سبتمبر، ونحو ذلك) - أساساً لقانون، أم إن القانون هو السياق الذي من خلاله تتشَكَّل هذه السياسات (Ringeling)؟

نظام الدولة - والذي تهيمن عليه على نحوٍ متزايدٍ الدولة القومية منذ منتصف القرن السابع عشر الميلادي - أصبح عالمياً من وجهين:

أولاً: معظم المناطق على وجه الكرة الارضية مقيدةٌ من قِبَل الدول؛ فقط القارة القطبية الجنوبية لا تزال أرضاً مشتركةً إلى حَدٍّ ما على الرغم من وجود محاولات عديدة من قِبَل الدول الإقليمية؛ للمطالبة بملكية أجزاء من القارة القطبية الجنوبية. ومن الصعب تصَوُّر تطور بعيداً عن الدولة القومية باعتبارها السلطة السياسية الأساسية، وهيكل الحكم الأساسي في المجتمعات. ولعلَّ كارثةً طبيعيةً كبرى فقط؛ مثل: تأثير النيزك، يمكن أن تغير تركيبة النظم السياسية المهيمنة في العالم. وفي حال وقوع مثل هذه الكارثة؛ نتوقع بقاء كيان الدولة، سواء كنَّا نرغب بذلك (عند تقديم خدمات عالية الجودة) أم لا (عند النظر إلى الدولة نظرياً باعتبارها كبيرةً جداً، وبيروقراطية، ومتعبة جداً، ونحو ذلك).

ثانياً: أصبحت الدولة عالميةً بمعنى أنه في كثيرٍ من الحالات لم يَعُد ممكناً التوصُّل إلى حَلٍّ سياسي محلي (الاتجار بالبشر، والاقتصاد، والمالية، والإرهاب، والتلوث، والمخدرات، والهجرة... وما إلى ذلك) دون وجود تعاونٍ على المستوى العالمي. وباختصار؛ فقد جعلت العولمة الدول أكثر ترابطاً من أيِّ وقتٍ مضى. وهذا أيضاً يدعمُ قناعتنا بأنَّ الدولة باقية، على الأقل في المستقبل المنتظر؛ فبدون الدولة، ستكون الحياة وحشيةً، قذرةً، قصيرةً، وذلك على حَدِّ تعبير توماس هوبز Thomas Hobbes. إلا إن وضعية خيارين لا ثالث لهما وهما: الفوضى (بالمعنى التقليدي) والحكومة ذات الصلاحيات المُطْلَقَة؛ فيه إجحافٌ؛ وذلك لوجود أدلة واسعة النطاق على قدرات الشعوب في مجال الحكم الذاتي. غير أنَّ الترتيبات المؤسسية للحكم الذاتي هي في معظمها - إن لم تكن حصرياً - محلية النطاق. وكما ذكرنا سابقاً، لا يمكننا أن نتخَلَّى عن الدولة ما لم نجد بديلاً معقولاً.

في المقدمة؛ لاحظنا أنَّ التركيز على مفهوم سلطة الدولة، (كما هو مُبَيَّن في الجدول ١-١) يهمل حقيقة أنَّ الدولة والإدارة العامة تمثلان نظاماً مؤسسياً نشأ من خلال عملية تاريخية طويلة. والطبيعة المتغيرة للمشكلات المعاصرة التي يجبُ على الدول التعامل معها تُحْدِثُ تغيراتٍ في الخصائص الأساسية للنظام المؤسسي للدولة والإدارة العامة.

وفي حــين أنه كانت حماية المواطنين من الأذى تقليدياً وظيفةً أساســيةً للدولة (الدولة الحامية)؛ كان على النظام المؤســسي أن يتكَيَّف مــع التحديات والمخاطر الجديدة الناجمة عن الاقتصاد المُعَوْلَم والتهديدات القادمة من خارج الحدود الوطنية (مثل: الإرهاب). وفي هذا الصَّدد، هناك حاجةٌ ماسَّــة إلى مؤسســات وطنية ودولية؛ من ناحيةٍ، تحمي المواطنين عــلى الصعيد الــدولي حمايةً فاعلــةً، ومن ناحيةٍ أخــرى، تضمن حماية الحقــوق الفردية والخصوصيــة. ومــن الأمثلة على ذلك: النِّزاع حــول القانون الذي سَــنَّه الاتحاد الأوروبي بشأن الاحتفاظ بالبيانات، (European Union, 2006) الذي يطلبُ من مُقَدِّمِي الخدمات الاحتفاظ بالبيانات الشــخصية بصورةٍ روتينية لمدة ســتة أشــهر بصرف النظر عن المخاطر الأمنية، والذي تَمَّ إلغاؤه من قِبَل محكمة العدل الأوروبية في ٨ أبريل عام ٢٠١٤م؛ لانتهاكه قانون الاتحاد الأوروبي. ومثال آخر على ذلك: هو فضيحة وكالة الأمن القومي، والتي يبدو أنَّ الحكومات الأوروبية عاجزةٌ عن التعامل معها.

وبالنظر إلى مطالب المواطنين بالمزيد من المشــاركة والشــفافية في الحكومة؛ فإنَّ اتخاذ القرارات ينطوي على ترتيبات إجرائية وهيكلية جديدة في النظام المؤســسي للدولة والإدارة العامة، (الدولة القائمة على المشاركة والشفافية).

وفيــما يتعَلَّــق بالمشــاركة؛ فقــد أُدْخِلَــتْ عــلى الإدارة العامــة خــلال الســنوات العشريــن الماضيــة إصلاحــاتٌ إداريــةٌ وتنظيميــةٌ قائمــةٌ عــلى احتيــاج الســوق. ومن الأمثلــة على ذلــك: الإدارة العامة الجديدة، وتحرير أســواق الطاقــة في الاتحاد الأوروبي. وكثــيراً مــا رافــق هــذه الإصلاحــات عــددٌ كبيرٌ مــن الأنظمــة؛ لتوفــير حوافز السُّــوق أو لضمان المنافســة في السوق؛ على سبيل المثال: الحد الأقصى للأسعار ولوائح الإيرادات في ســوق الكهرباء. وبما أن تنفيذ إصلاحات السوق كثيراً ما فشلت في تلبية التوقعات، ويبدو أنَّ أشكالاً جديدةً من الإدارة التعاونية (مثل: التسويات التفاوضية، والتنظيم الذاتي والإنتاج المشترك) تحلُّ محَلَّ نموذج السوق كمصدر للابتكار المؤسسي، (Hartley et al., 2013).

أما ما يخصُّ الشــفافية؛ فإنَّ تقنية المعلومات الجديدة تتيح للحكومات إجراء عمليات وضوابط سرية؛ من أجل الســيطرة على المواطنين. ونظراً للتعقيد التقني لهذه الأنشــطة، لا يمكن الكشف عن إساءة استعمال السُّلطة إلا بمساعدة المُبلِّغِين عن مثل هذه المخالفات.

وهنالــك حاجةٌ إلى تكييــف النظام (الأنظمــة) الدولية والوطنية مــع التحَدِّيات الجديدة المتمثلــة في حمايــة المبَلِّغين عن المخالفــات. ومن الأمثلة على ذلك الــرأي القانوني الأخير الذي أصدرته شركة محاماة في واشنطن والقائل بأنَّ أعضاء البرلمان الألماني قد ارتكبوا جريمةً بموجب القانون الأمريكي؛ إذا كانوا فعلاً قد عقدوا جلســة اســتماع مع سنودن Snowden، (انظر: Daily Kos, 2014).

وأخــيراً، أصبحت الهيــاكل المتعددة المســتويات للإدارة العامة بما في ذلك المســتويات الوطنيــة والأوروبيــة والدولية لصُنْع القرار؛ خصائص مؤسســية للحكــم الحديث (الدولة المتعددة المســتويات). وهنالك حاجةٌ إلى مؤسســات جديدة في الاتحاد الأوروبي؛ لتحقيق التوازن بين السَّــعي إلى إضفاء الطابع الإقليمي والمركزية الضرورية للسياســات (على سبيل المثال: لوائح السوق المالية). وفي الوقت نفسه؛ على الصعيد المحلي، أصبح وَضْع السياسات إلى حَدٍّ كبير نظاماً متعدد المســتويات؛ حيث ترتبط الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية مــع مُقَدِّمي الخدمات غير الربحية والقطاع الخــاص، في تقديم الخدمات. وقد تَمَّ تقديم تصورٍ ممتاز عن هذا في مقال عن السياســة في مجال التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة في ولايةٍ مينيسوتا، (Sandford, 2010).

وقــد حاولنا ســابقاً تحديد الخصائص المهيمنــة على النظام المؤســسي للدولة الحديثة وإدارتهــا العامة في الوقت الحاضر. فماذا يمكــن أن تكون عواقب هذه التوجُّهات الخاصة بالدولة والإدارة العامة على البنية المؤسسية؟

من الواضح أنَّ الجواب النهائي غير ممكنٍ؛ لأننا لا نستطيع أن نتنبأ بما سَتُحْدِثُهُ التطورات البيئية من تغيرات على التركيبة المؤسســيةٍ. ومع ذلك؛ ومــن منظور تاريخي؛ فقد تَمَّ بناءُ البنيــة المؤسســية المعاصرة وتعزيزها على مدى ما يقرب مــن ٢٠٠ عام. وقد تَمَّ إخضاعها للاختبار بشــكلٍ كبيرٍ من خلال الأزمات الاقتصادية والحروب والكوارث الطبيعية والفظائع التي هي من صُنْع الإنســان، وبالرغم من ذلك؛ لم يتم استبدالها بنظامٍ جديد. وفي حين أننا لا نؤمن بوجود مفاهيم مُنزَّهة؛ إلا إننا نعتقد أنَّ البنية المؤسسية الحالية أثبتت قدرتها على تحَمُّل التحَدِّيات الشديدة؛ من خلال تكَيُّفِها بما فيه الكفاية مع التطورات الخارجية. ولماذا يجــبُ أن يكــون ذلك جزءاً من جدول أعمال الباحثين في مجال الإدارة العامة. إن دراســة

الإدارة العامة ليســت ولا ينبغي أن تكون محصورةً فقط في المســتوى التشــغيلي للنشاط الحكومي، وهو مجال الدراســة الرئيسي على شــكلٍ واسعٍ (مع بعض الاستثناءات) في القرن العشرين؛ ولكن يجب التركيز أيضاً على الســياق المؤســسي الأكبر، وطبيعــة الدولة وبيئتها العالميــة، والذي من خلاله تقوم الحكومة بأداء مهامهــا المختلفة. ونعتقد أنَّ هذا الكتاب يوفر اعترافاً بهذا السياق الأكبر.

ملاحظات:

١- بالنظر إلى أنَّ هذا الكتاب كتبه مؤلفون من أوروبا، وإسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية؛ فإنه من المهم الإشــارة إلى أن «الليبرالية» في أوروبا وإسرائيل تشــيرُ إلى «الوســط» في الطيف السياسي، وبعبارةٍ أخرى متحفظة إلى حَدٍّ ما: في حين أنَّ «الليبرالية» في الولايات المتحدة الأمريكية تشــير إلى «يســار الوسط» في الساحة السياســية، وغالباً ما تُستَخدَم لوصف «يساري جداً».

المراجع

- Abels, G. and Kobusch, A. (2010) 'Regulation of Food Safety in the EU: Changing Patterns of Multi-Level Governance'. Conference of the ECPR Standing Group on Regulatory Governance. University College Dublin, 17-19 June.
- Acemoglu, D. and Robinson, J.A. (2012) Wily Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty. New York: Crown Books.
- Adamovich, L.K. and Funk, B.-C. (1987) Allgemeines Verwaltungsrecilt. Vienna and New York: Springer.
- Adarand Constructors v. Pella (1995) 515 U.S. 200.
- Adler, E. and Haas, P.M. (1992) 'Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program'. International Organization, 46 (1): 367-90.
- Agranoff, R. (2007) Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations.

Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. (2012) Collaborating to Manage A Primer for the Public Sector. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. and McGuire, M. (2003) Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ahn, M.J. (2011) 'Adoption of E-Communication Applications in U.S. Municipalities: The Role of Political Environment, Bureaucratic Structure, and the Nature of
- Applications'. The American Review of Public Administration, 41 (4): 428-52.
- Albrecht, H.-J. (2006) Counterterrorism Policies in Germany. forschung aktuell -research in brief, Volume 38. Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institute for Foreign and International Criminal Law. Available at: http://www.mpicc.de/ shared/data/pdf/fa_38_albrechtlO_06.pdf [Accessed 02 February 2014].
- Albrecht, H.-J. (2008) 'Terrorism, Risk, and Legislation'. Journal of National Defense Studies, 6 (May): 13-49.
- Alemanno, A. (2009) 'The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward?' European Law Journal, 15 (3): 382-400.
- Alemanno, A. and Spina, A. (2013) 'Nudging Legally: On the Check and Balances of Behavioral Regulation'. NYU Jean Monnet Working Paper, No. 06/13. Available at: http://www. jeanmonnetprogram.org/ papers/13/ documents/ JMWP06AlemannoandSpina.pdf [Accessed 11 March 2014].

- Alford, J. (1998) 'A Public Management Road Less Traveled Clients as Co-Producers of Public Services'. Australian Journal of Public Administration, 57 (4): 128-37.

- Alford, J. (2002) 'Why Do Public-Sector Clients Co-produce? Toward a Contingency Theory'. Administration & Society, 34 (1): 32-56.

- Alford, J. (2009) Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-production. London: Palgrave.

- AlIio, L., Ballantine, B., and Hudig, D. (2004)' Achieving a New Regulatory Culture in the European Union'. EPC Working Papers, No.10. Available at: file:///C:/Dokumente% 20und%20 Einstellungen/lehrke.DHV-SPEYER/Eigene%20Dateien/Downloads/doc_10856_290_en.pdf [Accessed 11 March 2014].

- American Society for Public Administration (ASPA) (2012) Code of Ethics. Available at: http:// www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_oCEthics/ASPA/Resources/Code20%of%20 Ethicsl.aspx [Accessed 26 May 2012].

- Androjna, V. and Kersevan, E. (2006) Upravno procesno pravo [Administrative Procedural Law [. Ljubljana: GV Zalozba.

- Appleby, P. (1949) Policy and Administration. University, Alabama: University of Alabama Press.

- Arce, D.G., Croson, R.T.A., and Eckel, C.C. (2011) 'Terrorism Experiments'. Journal of Peace Research, 48 (3): 373-82.

- Archik, K. (2011) US-EU Cooperation against Terrorism. Washington, DC: Congressional Research Service.

- Arendt, H. (1958) The Human Condition. Chicago: University of Chicago Press.

- Argomaniz, J. (2009) 'When the EU is the 'Norm-Taker': The Passenger Name Records Agreement and the EU's Internalization of US Border Security Norms'. Journal of European Integration, 31 (1): 119-36.

- Aristotle (1926) Politics. Translated by B. Jowett. Oxford, UK: Clarendon Press.

- Armstrong, K. (2010) Governing Social Inclusion: The Law and Politics of EU Co-ordination. Oxford: Oxford University Press.

- Aspinwall, M. and Schneider, G. (2000) 'Same Menu, Separate Tables: The Institutionalist Turn in Political Science and the Study of European Integration'.

- European journal of Political Research, 38 (1): 1-36.

- Astrom, J. and Gronlund, A. (2012) 'Online Consultations in Local Government: What Works, When, and Why?' In: Coleman, S. and Shane, P. (Eds) Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 75-96.

- Australia. Government 2.0 Taskforce (2009) Engage: Getting on with Government 2.0: Report of the Government 2.0 Taskforce. Canberra: Australian Government. Available at: http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport [Accessed 01 December 2013].

- Bächstädt, C.N. and Fröhlich, A. (2010) 'Automobilzulieferindustrie: Gesamte Branche im Crash-Test'. Perspective Research - Branchen im Insolvenzfokus, September. Available at: http://www.perspektiv.de/downloads/PecBranchenrep_Automobil.pdf [Accessed 01 December 2013].

- Baehler, K., Liu, C., and Rosenbloom, D. (2014) 'Mission-Extrinsic Public Values as an Extension of Regime Values: Examples from the United States and the People's Republic of China'. Administration & Society, 46 (2): 199-219.

- Bailey, D. and Kobayashi, S. (2009) 'Life After Longbridge? Crisis and Restructuring in the West Midlands Auto Cluster'. In: Farschi, M.A., Janne, O.E.M., and McCann, P. (Eds) Technological Change and Mature Industrial Regions: Firms, Knowledge and Policy. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

- Ballantine, B. (2001) Regulatory Impact Assessment: Improving the Quality of EU Regulatory Activity. Brussels: European Policy Centre.

- Bamberger, K.A. (2010) 'Technologies of Compliance: Risk and Regulation in a Digital Age'. Texas Law Review, 88: 669-739.

- Bamblett, M., Bath, H., and Roseby, R. (2010) Growing them Strong, Together: Promoting the Safety and Wellbeing of the Northern Territory's Children, Report of the Board of Inquiry into the Child Protection System in the Northern Territory 2010.

- Darwin: Northern Territory Government.

- Bandura, A. (1997). Self-efficacy: The Exercise of Control. New York: Freeman.

- Bandura, A. (2001) 'Social Cognitive Theory: An Agentic Perspective'. Annual Review of Psychology, 52: 1-26.

- Bandyopadhyay, S. and Sandler, T. (2011) 'The Interplay between Preemptive and Defensive Counterterrorism Measures: A Two-Stage Game'. Economica, 78 (311): 546-64.

- Bannister, F. and Connolly, R. (2011) 'The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government'. Policy & Internet, 8 (3): 1-30.

- Barnes, J. (2011) 'Toward a Third Generation of Administrative Procedure'. In: Rose-Ackerman, S. and Lindseth, P.L. (Eds) Comparative Administrative Law. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Bazelon, D. (1976) 'The Impact of the Courts on Public Administration'. Indiana Law Journal, 52 (1): 101-10.

- BBC News (2012) 'Germany Backs Neo-Nazi Database after Far-Right Murders'. 18 January. Available at: http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16622030[Accessed 10 March 2014].

- Beckett, J. (2010) Public Management and the Rule of Law. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

- Bekkers, V.J.J.M. (2000) 'Information and Communication Technology and the Redefinition of the Functional and Normative Boundaries of Government'. In: Van Heffen, O. (Ed.) Governance in Modem Society. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Bench, D. (2011) Presentation to the Risk vs. Hazard: Hypocrisy in Policy workshop, Wolfson College, University of Oxford, 12 October.

- Bendiek, A. (2011) 'Transatlantic Cooperation in the Fight against Terrorism'. 5th European Union Centre of Excellence (EUCE) Conference, Dalhousie University, Halifax, NS, Canada, 12 April. Available at: http://euce.dal.ca/Files/Annegre_ Bendiek_paper_for_5th_EUCE_Conference_2011.pdf [Accessed 16 January 2014].

- Benkler, Y. (2006) The Wealth of Network: How Social Production Transforms Market and Freedoms. New Haven, CT: Yale University Press.

- Benz, A. (2002) 'Die territoriale Dimension von Verwaltung'. In: Konig, K. (Ed.) Deutsche Verwaltllllg an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, Germany: Nomos, pp. 207-28.

- Benz, A. (2012) ‚Eine Gestalt, die alt geworden ist?' Leviathan, 40 (2): 223-47. Berger, P. and Luckmann, T. (1966) The Social Construction of Reality. New York: Doubleday.

- Bevir, M. (Ed.) (2011) The SAGE Handbook of Governance. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, and Washington, DC: Sage.

- Beyers, J. (2010) 'Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization'. Journal of European Public Policy, 17 (6): 909-20.

- Bifulco, R. and Ladd, H. F. (2006) 'Institutional Change and Coproduction of Public Services: The Effect of Charter Schools on Parental Involvement'. Journal of Public Administration Research and Theory, 16 (4): 553-76.

- Bingham, L.B. (2009) 'Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Citizen and Stakeholder Voice'. Missouri Journal of Dispute Resolution, 2009 (2): 269-326.

- Bingham, L.B. (2010) 'The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance'. Wisconsin Law Review, 10 (2): 297-356.

- Bingham, L.B. and O'Leary, R. (Eds) (2008) Big Ideas in Collaborative Public Management. Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.

- Bingham, L.B., Nabatchi, T., and O'Leary, R. (2005) 'The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government'. Public Administration Review, 65 (5): 547-58.

- Bluhm, K. and Martens, B. (2009) 'Recomposed Institutions. Smaller Firms Strategies, Shareholder-Value Orientation and Bank Relationships in Germany'. Socio-Economic Review, 7 (4): 1-20.

- Board of County Commissioners, Wabaunsee County v. Umbehr (1996) 518 U.S. 668.

- Bonometti, R.J., Smith, R.W., and White, P.E. (1998) 'The Walls Coming Down: Interoperability Opens the Electronic City'. In: Leebaert, D. (Ed.) The Future of the Electronic Marketplace. Cambridge, MA: MIT Press.

- Bos, C.v.d. (2008a) 'The Development of Volunteering Infrastructure in America, Denmark, England, Finland, Germany, Italy, the Netherlands and Norway'. Volunteering Infrastructure and Civil Society. Aalsmeer, the Netherlands, 24-25 April. Available at: http://www.cev.be/69-other_publications-EN.html [Accessed 17 January 2012].

- Bos, C.v.d. (2008b) 'The Development of Voluntary Service Centres in Italy'. Unpublished manuscript. Zevenaar, The Netherlands, 2 July. Available at: http://www.vrijwilligeinzetarnhem.nl/download/154/ltaly8.pdf [Accessed 09 April 2014].

- Bos, C.v.d. (2014) Using Volunteering Infrastructure to Build Civil Society. Rotterdam: Rotterdam School of Management (RSM), Erasmus University Rotterdam.

- Bovaird, T. (2007) 'Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services'. Public Administration Review, 67 (5): 846-60.

- Bovaird, T. and Loeffler, E. (2012) 'From Engagement to Co-Production: How Users and Communities Contribute to Public Services'. In: Pestoff, V., Brandsen, T., and Verschuere, B. (Eds) New Public Governance, the Third Sector and Co-Production. New York: Routledge.

- Brainard, L.A., and McNutt, J.G. (2010) 'Virtual Government-Citizen Relations: Informational, Transactional, or Collaborative?' Administration and Society, 42 (7): 836-58.

- Braithwaite, J. and Drahos, P. (2000) Global Business Regulation. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Brandeis, L. (1913) 'Other People's Money'. Harper's Weekly, December 20. Available at: http://www.law.louisville.edu/library/collections/brandeis/node/191 [Accessed 13 March 2014].

- Brandl, J.E. (1998) 'Civic Values in Public and Private Schools'. In: Peterson, P.E. and Hassel, B.C. (Eds) Learning from School Choice. Washington, DC: Brookings Institution.

- Brazier, J. (1993) Who Controls the Administrative State? Congress and the President Adopt the Administrative Procedure Act of 1946. Ann Arbor, MI: University of Michigan.

- Brekke, K.A., Kverndokk, S., and Nyborg, K. (2003) 'An Economic Model of Moral Motivation'. Journal of Public Economics, 87 (9-10): 1967-83.

- Breyer, S. (1993) Breaking the Vicious Circle: Towards Effective Risk Regulation. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Brösse, U. (1999) Industriepolitik, 2nd edn Munich: Oldenburg Verlag.

- Brown, G. (2009) 'Auto industry is lifeblood of the Midlands'. Birmingham Post Online, 30 January. Available at: http://www.birminghampost.net/news/jaguar-land- rover-cam paignl jaguar-land-rover-news/2009 1011301auto-industry-is-lifeblood-of-the-midlands-gordon-brown-tells-the-post-6523322814814-/ [Accessed 01 December 2013].

- Brown, G. (2009) Speech at Bloomberg, London, 12 October. Available at: http://www.cabbagemedia.com/226/ [Accessed 8 November 2013].

- Brudney, J. L. (1983) 'The Evaluation of Coproductive Programs'. Policy Studies Journal, 12 (2): 376-85.

- Brudney, J. L. (1999) 'The Effective Use of Volunteers: Best Practices for the Public Sector'. Law and Contemporary Problems, 62 (4): 219-55.

- Brudney, J. L. (2003) The 2001 Volunteer Center Survey: A Report on Findings and Implications. Washington, DC: Points of Light Foundation.

- Brudney, J. L. (2005) 'The Volunteer Venter National Network: All It Can Be?' In: Brooks, A. (Ed.) Gifts of Time and Money: The Role of Charity in America's Communities. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

- Brudney, J. L. and Kim, D. (2003) The 2001 Volunteer Center Survey. Washington, DC: Points of Light Foundation.

- Brudney, J. L. and Meijs, C.P.M. (2009) 'It Ain't Natural: Toward a New (Natural) Resource Conceptualization for Volunteer Management'. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 38 (4): 564-8l.

- Bryant, W. K., Jeon-Slaughter, 1-1., Kang, 1-1., and Tax, A. (2003) 'Participation in Philanthropic Activities: Donating Money and Time'. Journal of Consumer Policy, 26 (1): 43-73.

- Buck, T. and Minder, R. (2005) 'Commission Battle Over Environment Comes to Head'. Financial Times, 19 July, p. 9.

- Buckner, L. and Yeandle, S. (2007) Valuing Carers - Calculating the Value of Unpaid Care. London: Carers UK.

- Bulmer, S. and Padgett, S. (2004) 'Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective'. British Journal of Political Science, 35 (1): 103-26.

- Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) (2013) 10 years BfR. Available at: http://www.bfr.bund.de/de/zehn-jahre-bfr.html#attachments [Accessed May 2013].

- Bungenstock, J.M. (2010) 'Deutscher Arzneimittelmarkt zwischen Wettbewerb und Regulierung im zusammenwachsenden Europa'. Wirtschaftsdienst, Sonderheft [Special issue]: 51-8.

- Burgess, A. (2011) 'Representing Emergency Risks: Media, Risk and "Acts of God" in the Volcanic Ash Cloud'. In Alemanno A. (Ed.) Governing Disaster: The Challenges of Emergency Risk Regulation. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp.65-79.

- Busch, A. (2005) 'Globalisation and National Varieties of Capitalism: The Contested Viability of the "German Model"'. German Politics, 14 (2): 125-39.

- Calo, R. (2014) 'Code, Nudge or Notice'. Iowa Law Review, 99 (2): 773-802. Cameron, D. (2010) 'Transforming the British economy'. Speech, 28 May.

- Available at: http://www.numberl0.gov.uk/news/transforming-the-britisheconomy coalition-strategy-for-economic-growth/ [Accessed 09 November 2013].

- Cananea, G.D. (2003) 'Beyond the State: The Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law'. European Public Law, 9 (4): 563-78.

- Carlin, P.S. (2001) 'Evidence on the Volunteer Labor Supply of Married Women'. Southem Economic Journal, 67 (4): 801-24.

- Carpenter, D. (2001) The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Carpenter, J. and Myers, C.K. (2010) 'Why Volunteer? Evidence on the role of altruism, image, and incentives'. Middlebury College Economics Discussion Paper, No. 1023. Available at: http://sandcat.middlebury.edu/econ/repec/mdl/ancoec/1023.pdf [Accessed 11 March 2014].

- Carr, E.H. (1939, reprinted 2001) The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations. New York: Perennial.

- Carr, N. (2003) 'IT Doesn't Matter'. Harvard Business Review, 81 (5) [Internet]. Available at: http://hbr.org/2003/05/it-doesnt-matter/ar/1 [Accessed 16 February 2014].

- Center for Effective Government (2012) Updated Agency Plans Show Path toward Culture of Openness, 17 April. Available at: http://www.foreffectivegov.org/node/12049 [Accessed 14 March 2014].

- Chakraborty, S. (2012) 'The Risk Versus Hazard Debate: Reconciling Inconsistencies in Health and Safety Regulation within the UK and across the EU'. FLJS Policy Brief Oxford: Foundation for Law, Justice and Society. Available at: http://www.fljs.org/sites/www.fljs.org/files/publications/Chakraborty.pdf [Accessed 14 Mach 2014].

- Chakraborty, S. and Caplan, A. (2013) 'Microbial Governance: The Ethical Challenge of Synthetic Biology'. European Journal for Risk Regulation, 4 (1):73-6.

- Chapman, B. (1959) The Profession of Government. London: George Allen and Unwin.

- Chase-Dunn, C. and Anderson E.N. (Eds) (2005) The Historical Evolution of World Systems. New York: Palgrave Macmillan.

- Chase-Dunn, C. and Hall, T.D. (1997) Rise and Demise: Comparing World Systems. Boulder, CO: Westview Press.

- Checkel, J.T. (1999) 'Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe'. International Studies Quarterly, 43 (1): 83-114.

- Chen, Y.-c., and Hsieh, J.-Y. (2009) 'Advancing E-Governance: Comparing Taiwan and the United States'. Public Administration Review, 69(s1): s151-s158.

- Chilcote, R.H. (Ed.) (1994) Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm Reconsidered. Boulder, CO: Westview Press.

- Christensen, T. and Laegreid, P. (2005) 'Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography'. Public Performance & Management Review, 28 (4): 487-511.

- Ciborra, C. (2004) 'Digital Technologies and the Duality of Risk'. CARR Discussion Paper, No. 27. Available at: http://www2.lse.ac.uk/researchAndExpertise/units/ CARR/publications/ dpAbstracts.aspx [Accessed 11 March 2014].

- Cinderella Career and Finishing Schools, Inc. v. Federal Trade Commission (1970) 425 F.2d 583.

- Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe (1971) 401 U.S. 402.

- Citizens United v. Federal Election Commission (2010) 558 U.S. 50.

- Cleveland Board of Education v. Loudermill (1985) 470 U.S. 532.

- Coase, R. (1960) 'The Problem of Social Cost'. Journal of Law and Economics, 3: 1-44.

- Coen, D. and Thatcher, M. (2008a) 'Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis'. West European Politics, 31 (4): 806-36.

- Coen, D. and Thatcher, M. (2008b) 'Network Governance and Delegation: European Networks of Regulatory Agencies'. Journal of Public Policy, 28 (1): 49-71.

- Coleman, S. and Shane, P. (2012) Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication. Cambridge, MA: MIT Press.

- Connor, J.A., Kadel-Taras, S., and Vinokur-Kaplan, D. (1999) 'The Role of Nonprofit Management Support Organizations in Sustaining Community Collaborations'. Nonprofit Management and Leadership, 10 (2): 127-36.

- Considine, M. and Afzal, K.A. (2011) 'Legitimacy'. In: Bevir, M. (Ed.) The SAGE Handbook of Governance. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, and Washington, DC: Sage.

- Cooke, P. (2009) 'The United Kingdom Automotive Industries: Status, Economic Recovery and Expectations'. A Report for the SMMT [Society of Motor Manufacturers and Traders [. Available at: http://www.buckingham.ac.uk/wp-content/ uploads/2011/05/pnc-uk-automotive-industries.pdf [Accessed 7 July 2013[.

- Cooper, P. J. (2005) Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

- Corporation for National and Community Service (2010) Volunteering and Civic Life in America: Data. Available at: http://www.volunteeringinamerica.gov/export.dm [Accessed 26 January 2012].

- Cortell, A.P. and Davis, J.W., Jr. (2000) 'Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda'. International Studies Review, 2 (1): 65-87.

- Council of Europe (1950) European Convention on Human Rights. Available at: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf [Accessed 20 February 2014].

- Council of Europe, Committee of Ministers (1977) Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, 28 September. Available at: http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_ (77)31.pdf [Accessed 20 February 2014].

- Council of Europe, Committee of Ministers (2004a) Recommendation Rec (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, 15 December. Available at: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743317 [Accessed 09 April 2014].

- Council of Europe, Committee of Ministers (2004b) Recommendation Rec (2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies, 12 May. Available at: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743317 [Accessed 09 April 2014].

- Council of Europe, Committee of Ministers (2007) Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, 20 June. Available at: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877 [Accessed 09 April 2014].

- Council of Europe, Committee of Ministers (2010) Recommendation CM/Rec(2010)3 of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings, 24 February. Available at: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1590115 [Accessed 09 April 2014].

- Coyle, M. (1995) 'Agencies Ask for Less Sunshine'. National Law Journal, 25 September, A12.

- Crafts, N. (2007) 'Industrial policy'. In: Seldon, A. (Ed.) Blair's Britain: 1997-2007.

- Cambridge: Cambridge University Press.

- Craig, P. (2005) 'Administrative Law in the Anglo-American Tradition'. In: Peters, B.G. and Pierre, J. (Eds) Handbook of Public Administration. London, Thousand Oaks, and New Delhi: Sage.

- Daily Kos (2014) 'Uncle Sam's Legal Opinion Makes Auntie Angela Real Happy'.

- 1 May. Available at: http://www.dailykos.com/story/20141296181/01/05//-Uncle-Sam-s-Legal-Opinion -Makes-Auntie-Angela -Real-Happy# [Accessed 12 May 2014].

- Davenport, T.H. and Prusak, L. (1998) Working Knowledge - How Organizations Manage What They Know. Boston, MA: Harvard Business School Press.

- Davis, K.C. (1971) Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry. Urbana: University of Illinois Press.

- Dawson, M. (2011) New Governance and the Transformation of European Law. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Day, K.M. and Devlin, R.A. (1996) 'Volunteerism and Crowding out: Canadian Econometric Evidence'. The Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Economique, 29 (1): 37-53.

- De Burca, G. and Scott, J. (Eds) (2006) Law and New Governance in the EU and the US. Oxford: Hart Publishing.

- De la Porte, C. (2011) 'Principal-agent Theory and the Open Method of Co-ordination: The Case of the European Employment Strategy'. Journal of European Public Policy, 18 (4): 485-503.

- de Palma, E. and Paganin, A. (2002) 'Voluntary Service Centres in Italy: A New Social Actor in the Development of Voluntarism'. Voluntary Action, 4 (2): 63-74.

- De Schutter, O. and Lenoble, J. (Eds) (2010) Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World. Oxford: Hart Publishing.

- De Vries, M. S. (2000) 'The Rise and Fall of Decentralization'. European Journal of Political Research, 38 (2): 193-224.

- Decker, C. (2011) 'The Purposes, Organization, and Supervision of Regulators: Implications for Accountability and Liability'. FLJS Policy Brief Oxford: Foundation for Law, Justice and Society. Available at: http://www.fIjs.org/sites/www.fIjs.org/ files/publicationsJDeckecPB.pdf [Accessed 14 March 2014].

- Dehousse, R. (2008) 'Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-principals Model'. West European Politics, 31 (4): 789-805.

- Dekker, P. and Broek, A.V.D. (2005) 'Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe: Trends and Correlates 1981-2000'. Journal of Civil Society, 1 (1): 45-9.

- Delborne, J.A. (2011) 'Virtual Deliberation? Prospects and Challenges for Integrating the Internet in Consensus Conferences'. Public Understanding of Science, 20 (3): 367-84.

- Delborne, J.A., Anderson, A.A., Kleinman, D.L., Colin, M., and Powell, M. (2011) 'Virtual Deliberation? Prospects and Challenges for Integrating the Internet in Consensus Conferences'. Public Understanding of Science, 20 (3): 367-84.

- Denters, B. and Rose, L.E. (2005) Comparing Local Governance: Trends and Developments. New York: Palgrave Macmillan.

- Department of Defense v. Federal Labor Relations Authority (1994) 510 U.S. 487.

- Deutsche Bundesbank (2010a) '2. Sonderumfrage unter Banken gibt erneut wenig Hinweise auf zükiinftige Kreditklemme in Deutschland'. Deutsche Bundeshank Pressenotiz [Press Release], 29 January. Available at: http://www.bundesbank.de/ Redaktion/DE/Pressemitteilungen/ BBK/2010/2010_01_29_2_sonderumfrage_ unter_banken_gibt_ erneu_wenig_hinweise_auf_ zukuenftige_kreditklemme_ in_deutschland.html [Accessed 21 May 2013).

- Deutsche Bundesbank (2010b) '3. Sonderumfrage unter Banken ohne Hinweis auf zukiinftige Kreditklemme in Deutschland'. Deutsche Bundeshank Pressenotiz [Press Release], 28 July. Available at: http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/ Pressemitteilungen/BBK/2010/20 10_07 _28_3_sonderumfrage_banken.html [Accessed 21 May 2013).

- Diedrichs, U., Reiners, W., and Wessels, W. (2011) ,New Modes of Governance: Policy Developments and the Hidden Steps of EU Integration'. In: Heritier, A. and Rhodes, M. (Eds) New Modes of Governance in Europe. London: Palgrave.

- Dolan, J. and Rosenbloom, D. (Eds) (2003) Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

- Donahue, J.D. and Zeckhauser, R.J. (2011) Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Downs, A. (1968) Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen, Germany: J .C.B. Mohr (Paul Siebeck).

- Drucker, P.E (2006) Classic Drucker. Boston, MA: Harvard Business School Publishing.

- Dunston, R., Lee, A., Boud, D., Brodie, P., and Chiarella, M. (2009) ,Co-Production and Health System Reform - From Re-Imagining to Re-Making'. The Australian Journal of Public Administration, 68 (1): 39-52.

- Dyson, K.H.E (1980) The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution. New York: Oxford University Press.

- Easton, D. (1971) The Political System: An Inquiry into the State of Political Science.

- New York: Alfred A. Knopf.

- Eberlein, B. (2010) 'Experimentalist Governance in the European Energy Sector'. In: Sabel, C. and Zeitlin, J. (Eds) Experimentalist Governance in the European Union. Oxford: Oxford University Press.

- Eberlein, B. and Newman, A. (2008) 'Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transnational Networks in the European Union'. Governance, 21 (1): 25-52.

- Ebinger, E, Grohs, S., and Reiter, R. (2011) 'The Performance of Decentralisation Strategies Compared'. Local Government Studies, 37 (5): 553-75.

- Egeberg, M. and Trondal, J. (2009) 'Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification'. Governance, 22 (4): 673-88.

- Egerton, M. (2002) 'Higher Education and Civic Engagement'. The British Journal of Sociology, 53 (4): 603-20.

- Einolf, C.J. (2011) 'Gender Differences in the Correlates of Volunteering and Charitable Giving'. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 40 (6): 1092-112.

- Eising, R. (2009) The Political Economy of State-Business Relations in Europe Interest Mediation, Capitalism and EU Policy Making. Milton Park, UK: Routledge.

- Ellis, S. (1989) Volunteer Centers: Gearing up for the 1990s. Alexandria, VA: United Way of America.

- Ellis, S. (2010) 'Volunteer Centers: Changing Rationale and Roles'. e-Volunteerism, 10 (4) [Internet]. Available at: http://www.e-volunteerism.com/quarterly/lOjul/lOjul-voioces [Accessed 08 March 2014).

- Elrod v. Burns (1976) 427 U.S. 327.

- Elron, E., Shamir, B, and Ben-Ari, E. (1999) 'Why Don't They Fight Each Other? Cultural Diversity and Operational Unity in Multinational Forces'. Armed Forces & Society, 26 (1): 73-98.

- Elvidge, J. (2013) The Enabling State: A Discussion Paper. Dunfermline, UK: Carnegie UK Trust. Available at: http://www.carnegieuktrust.org.uk/CMSPages/GetFile. aspx?guid=b90e80a4-a243-4f6b-bfbl-34b15c3cb7b3 [Accessed 7 February 2014).

- Environmental Protection Agency (EPA) (2012) About EPA. Available at: http:// www.epa.gov/aboutepa/whatwedo.html [Accessed 30 October 2012).

- Epifanio, M. (2011) 'Legislative Response to International Terrorism'. Journal of Peace Research, 48 (3): 399-411.

- Eriksen, E. and Fossum, J. (2004) 'Europe at a Crossroads: Government or Transnational Governance?'. In Joerges, C., Sand, I., and Teubner, G. (Eds) Transnational Governance and Constitutionalism. Oxford: Hart Publishing.

- European Commission (2001) European Governance: A White Paper. COM(2001) 428 final. Available at: http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comminitiatives/2001-european-governance-white-paper-com2001_0428_en.pdf [Accessed 14 March 2013].

- European Commission (2002a) Action Plan 'Simplifying and Improving the Regulatory Environment'. COM(2002) 278 final. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ / LexUriServ.do?uri=COM:2002:0278:FIN:en:PDF [Accessed 14 March 2014].

- European Commission (2002b) European Governance: Better Lawmaking. COM(2002) 275 final. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:EN:PDF [Accessed 14 March 2014].

- European Commission (2004) 'Impact Assessment: Next Steps, In Support of Competitiveness and Sustainable Development'. Commission Staff Working Paper, SEC(2004) 1377. Available at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/ impact/key_docs/docs/sec_2004_1377_en.pdf [Accessed 11 March 2014].

- European Commission (2005a) Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union. COM(2005) 97 final. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:en:PDF [Accessed 14 March 2014].

- European Commission (2005b) Implementing the Community Lisbon Programme: A Strategy for the Simplification of the Regulatory Environment. COM(2005) 535 final. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0535: FIN:en:PDF [Accessed 14 March 2014].

- European Commission (2005c) Impact Assessment Guidelines. SEC(2005) 791. Available at: http://www.hub.hr/sites/default/files/eu_impaccassessment_guidelines.pdf [Accessed 14 March 2014].

- European Commission (2006) A Strategic Review of Better Regulation in the European Union. COM(2006) 689 final. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=COM:2006:0689:FIN:en:PDF [Accessed 14 March 2014].

- European Commission (2009) An Internet of Things - An Action Plan for Europe, COM(2009) 278 final. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=COM:2009:0278:FIN:EN:PDF [Accessed 14 March 2014].

- European Commission (2011a) Internal Market Scoreboard: 'Together for New Growth'. No. 23. Available at: http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score23_en.pdf [Accessed March 2013).

- European Commission (2011b) Open Data: An Engine for Innovation, Growth and Transparent Governance, COM (2011)882 final. Available at: http://eur-lex.europa.

- eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0882:FIN:EN:PDF [Accessed 03 April 2014].

- European Commission (2014) Impact Assessment. Available at: http://ec.europa.eu/ governance/ impact/index_en.htm [Accessed 14 March 2014].

- European Commission, Competition DG (2009) Pharmaceuticals Sector Inquiry: Final Report. 8 July. Available at: http://ec.europa.eu/competition/sectors/ pharmaceuticals/inquiry/staff_ working_paper_partl.pdf [Accessed 14 March 2014].

- European Data Protection Supervisor (EDPS) (2012) Opinion on the 'Open-Data Package' of the European Commission including a Proposal for a Directive amending Directive 2003/98/EC on re-use or public sector information. Available at: https:// Secure.edps.europa.eu/EDPSWEI3/ webdav/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-04-18J)pen_data_EN.pdf [Accessed 14 March 2014].

- European Ombudsman (2001) European Code or Good Administrative Behavior.

- Available at: http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1 [Accessed 20 February 2014].

- European Union (2000) 'Charter of Fundamental Rights of the European Union'. Official Journal of the European Communities C 364/, 18/12/2000. Available at: http://www.europarl.europa.eu/ charter/pdf/text_en.pdf [Accessed 09 April 2014].

- European Union (1965) 'Council Directive 65/65/EEC of 26 January 1965 on the approximation of provisions laid down by law, regulation or administrative action relating to medicinal products'. Official Journal 022, 09/02/1965, pp. 369-73. Available at: http://eur-Iex.europa.eu/ LexUriServ/LexUriServ. do?uri= CELEX:31965L0065 :EN:HTML [Accessed 15 March 20].

- European Union (1967) 'Council Directive 67/548/EEC of 27 June 1967 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances'. Official Journal 196, 16/08/1967, pp. 1-98. Available at: http:// eur-Iex.europa. eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31967L0548:en:NOT [Accessed 15 March 2014].

- European Union (2003a) 'Directive 2003/98/EC of The European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information'. Official Journal L345, 31/12/2003, pp. 90-6. Available at: http://eur-Iex.europa.eu/LexUriServ /LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003 :345:0090:0096:EN:PDF [Accessed 03 April 20].

- European Union (2003b) 'Interinstitutional Agreement on Better Lawmaking'. Official Journal of the European Union, C321, 31/12/2003, pp. 1-5. Avialable at: http://eur-Iex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003Q 1231 (01) [Accessed 08 April 20141.

- European Union (2004a) ‘Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community Code relating to medicinal products for human use’. Official Journal 3] 1, 28/11/2004, pp. 67-128. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001L0083:20110721:EN:PDF [Accessed 15 March 2014].
- European Union (2004b) ‘Regulation (EC) No. 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedures for the authorization and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency’. Official Journal, 136, 30/04/2004, pp.I-33. Available at: http://eur-Iex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004 R0726:en:NOT [Accessed 15 March 2014].
- European Union (2005) Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment.
- Available at: http://ec.eu ropa.eu/smart-regulation/impact/ia_in_other/docs/ ii_common_approach_to_ia_en.pdf [Accessed 14 March 2014].
- European Union (2006) ‘Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of The Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC’. Official Journal L 105, 13/04/2006, pp. 54-63. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do ?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF [Accessed 04 April 2014].
- European Union (2007) Treaty on the Functioning of the European Union. Brussels: European Union.
- Evaluation Partnership (2007) Evaluation of the Commission’s Impact Assessment System. Final Report. Available at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ key_docs/docs/tep_eias_final_report.pdf [Accessed 14 March 2014].
- Eymeri-Douzans, J.M. and Pierre, J. (Eds) (2011) Administrative Reforms and Democratic Governance. London and New York: Routledge.
- Falk. A. (2012) ‘Wie risikobereit sind die Deutschen?’ Spektrwn der WissellSchaft:Wie entscheiden wir? Spezial 1/2012: 58-64.
- Febbraro, A.R., McKee B., and Riedel, S.L. (Eds) (2008) Multinational Military Operations and Intercultural Factors. RTO Technical Report TR-HFM-120.
- Brussels: Research and Technology Organisation of NATO.
- Federal Trade Commission v. Standard Oil Co. of California (1980) 449 V.S. 232.
- Feng, F., Rosenbloom D.I., Wang L., and Nowak M. (2010) ‘Imitation Dynamics and Vaccination Behavior on Social Networks’. Proceedings of the Royal Society Biological Sciences, 278 (1702): 42-9.

- Fenster, M. (2012) 'The Transparency Fix: Advocating Legal Rights and Their Alternatives in the Pursuit of a Visible State'. University of Pittsburgh Law Review, 73 (3) [Internet]. Available at: http://papers.ssrn.com/soI3/papers.cfm?abstracUd=1918154 [Accessed 11 March 2014].

- Financial Times Deutschland (2009) ‚Verkaufsschlager'. 17 March, p. 9.

- Finnemore M. and Sikkink, K. (2001) ‚Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics'. Annual Review of Political Science, 4 (1): 391-416.

- Fischer, F. and Forester, J. (Eds) (1993) The Argumentative Tum in Policy Analysis and Planning. London: VCL Press.

- Fischer, R. (2007) 'Unabhängige Bewertungsagenturen im gesundheitlichen Verbraucherschutz: Ein Beispiel für gelungenen Politiktransfer in der Europäischen Union?' In: Holzinger, K., jörgens, H., and Knill, C. (Eds) Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. PVS-Sonderheft 38. Wiesbaden, Germany: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 348-74.

- Fisher, E. (2010) ‚Transparency and Administrative Law: A Critical Evaluation'.Current Legal Problems, 63 (1): 272-314.

- Fishkin, J. (1995) The Voice of the People. New Haven, CT: Yale University Press.

- Focus Online (2008) ‚Deutsche-Rank-Chef ruft nach dem Staat'. 18 March. Available at: http://www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/finanzkrise_ aid_265632.html [Accessed 02 June 2013].

- Fojcik, T.M., Koch, G., and Proff, H. (2009) 'Auswirkungen staatlicher Instrumente zur Forderung des Automobilabsatzes in Deutschland'. CAMA-Studien zur Automobilindustrie, No. 005. Available at: http://www.cama-automotive.de/ templates/studies/CAMA_Studie_005.pdf [Accessed 11 May 2013].

- Fouilleux, E., De Maillard, J., and Smith, A. (2005) ‚Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers'. Journal of European Public Policy, 12 (4): 609-23.

- Fountain, J. E. (2007) 'Challenges to Organizational Change: Multi-Level Integrated Information Structures (MIIS)'. In: Mayer-Schönberger, V. and Lazer, D. (Eds) Governance and Information Technology: From Electronic Government to Information Government. Cambridge, MA: MIT Press.

- Fox, W. F, Jr. (2000) Understanding Administrative Law. Albany, NY: Matthew Bender & Company.

- Franke, M.M. (2013) 'Gesellschaftliche Präferenzbildung in der Global Economic Governance'. Zeitschrift für Auben- und Sicherheitspolitik, 6 (1) Supplement: 11-29.

- Frederickson, H.G. (1971) ‚Organization Theory and New Public Administration'. In: Marini, EE. (Ed.) Towards a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective. Scranton, PA: Chandler Publishing Company.

- Frederickson, H.G. (1997) The Spirit of Public Administration. San Francisco: Jossey-Bass.

- Frederickson, H.G. (2010) Social Equity and Public Administration. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

- Fryar, A., Chee Koon, T., Sage, R., Cackowski, E., Tuset, W., Soerensen, C., and Turnbull, A. (2001) 'Global Perspectives: National Volunteer Centers'. e- Volunteerism, 1 (3) [Internet]. Available at: http://www.e-volunteerism.com/quarterly/Olspr/ntlctr [Accessed 08 March 2014].

- Fung, A. (2006) 'Varieties of Participation in Complex Governance'. Public Administration Review, 66 (s): 66-75.

- Fung, A., Graham, M., and Weil, D. (2007) Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Furlong, P. (1981) 'Political Terrorism in Italy: Responses, Reactions and Immobilism'. In: Lodge, J. (Ed.) Terrorism: A Challenge to the State. Oxford: Martin Robertson, pp. 57-90.

- Furubo, J.-E., Rist, R.C., and Sandahl, R. (Eds) (2002) International Atlas of Evaluation. New Brunswick and London: Transaction.

- Galleta, D.U. (2010) Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? Berlin and Heidelberg: Springer.

- Galligan, D. J., Langan, R.H. II, and Nicandrou, C.S. (1998) Administrative justice in the New European Democracies. Oxford: Open Society Institute, Constitutional and Legislative Policy Institute and the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford.

- Garcetti v. Ceballos (2006) 547 U.S. 410.

- Garfinkel, M.R. (2004) 'Global Threats and the Domestic Struggle for Power'. European Journal of Political Economy, 20 (2): 495-508.

- Gazley, B. and Brudney, J. L. (2011) 'The Invisible Volunteer: How Formal Recognition Influences Volunteer Behavior and Satisfaction'. The 2011 ARNOVA Conference: Diversity in the Voluntary Sector. Toronto, Ontario, Canada, 17-19 November.

- Gazley, B. and Dignam, M. (2008) The Decision to Volunteer: Why People Give TheirTime and How You Can Engage Them. Washington, DC: ASAE and The Centre for Association Leadership.

- George, A. and Bennett A. (2005) Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. BCSIA Studies in International Security. London and Cambridge: MIT Press.

- Germany. Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) (2008) 'Fonds zur Stabilisierung der Finanzmarkte in Deutschland nimmt Arbeit auf'. FMSA Press Release, 27 October. Available at: www.fmsa.de/export/sites/standard/downloads/ Pressemitteilungen/20081027 _Pressenotiz_ SoFFin.pdf [Accessed 16 May 2013].

- Germany. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2010) 'Eckdaten der deutschen Automobilindustrie'. Available at: http://www.bmwi.de/D E/Themen/Wirtschaft/branchenfokus,did=195940.h tml [Accessed 14 March 2014].

- Germany. Bundesregierung (2008) 'Schwerpunkt: Finanzplatz Deutschland'.

- Magazin für Wirtschaft und Finanzen, No. 062 09/2008. Available at: http://www. bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinWirtschaftFinanzen/062/Anlagen/magazin-fuer-wirtschaft-und-finanzen-62-pdf. pdf? _blob=publicationFile [Accessed 26 May 2013].

- Germany. Interior Ministry (2011) Verfassungsschutzbericht 2010 [Constitutional Protection Report 2010]. Berlin. Available at: http://www.verfassungsschutz.de/ download/SHOW/vsberich_2010.pdf [Accessed 03 February 2014].

- Gheciu, A. (2005) 'Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and the "New Europe"'. International Organization, 59 (4): 973-1012.

- Giangrande, M. (2004) Federal Administrative Law Research. Available at: http:// www.law.uc.edu/sites/default/files/guidefedadmin.pdf [Accessed 20 February 2014].

- Giddens, A. (2003) 'Introduction: Neoprogressivism. A New Agenda for Social Democracy'. In: Giddens, A. (Ed.) The Progressive Manifesto: New Ideas for the Centre-Left. Malden, MA: Blackwell Publishing, pp. 1-34.

- Gilardi, F. (2005) 'The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe'. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 598: 84-101.

- Giles, J. (2005) 'Internet Encyclopedias Go Head to Head'. Nature, 438 (7070): 900-1.

- Ginsberg, W.R. (2011) The Obama Administration's Open Government Initiative: Issues for Congress. Washington, DC: Congressional Research Service.

- Gist, M.E. and Mitchell, T.R. (1992) 'Self-efficacy: A Theoretical Analysis of its Determinants and malleability'. Academy of Management Review, 17 (2): 183-211.

- Glenton, C., Scheel, I.B., Pradhan, S., Lewin, S., Hodgins, S., and Shrestha, V. (2010) 'The Female Community Health Volunteer Programme in Nepal: Decision Makers' Perceptions of Volunteerism, Payment and Other Incentives'. Social Science and Medicine, 70 (12): 1920-7.

- Goldbergv. Kelly (1970) 397 U.S. 254.

- Goldman, E. (2006) 'Cultural Foundations of Military Diffusion'. Review of International Studies, 32 (1): 69-91.

- Goodsell, C.T. (2014) The New Case for Bureaucracy. Thousand Oaks: Sage/CQ Press.

- Goulbourne, M. and Embuldeniya, D. (2002) Assigning Economic Value to Volunteer Activity: Eight Tools (or Efficient Program Management. Toronto: Canadian Centre for Philanthropy.

- Gourevitch, P.A. (1979) 'The Re-emergence of "Peripheral Nationalisms": Some Comparative Speculations on the Spatial Distribution of Political Leadership and Economic Growth'. Comparative Studies in Society and History, 21 (3): 303-22.

- Governance International (2014) Co-production. Available at: http://www.govint. org/our-services/ co-production/ [Accessed 16 February 2014].

- Government of Austria. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz [Austrian Administrative Procedure Act] (AVG) (1991) Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich [Austrian Legal Gazette], No. 51/1991 and amendments.

- Government of Germany. Lebensmittel- und Bedarfsgegenstaendegesetz [Basic German Food Law] (LMBG) (1997) Bundesgesetzblatt [Federal Law Gazette] IS.2296 and amendments.

- Government of Germany. VerwaltungsverfahrellSgesetz [German Administrative Procedure Act] (VwVfG) (1976) Bundesgesetzblatt [Federal Law Gazette] I S. 1253 and amendments.

- Government of Slovenia. Constitution of Republic of Slovenia (1991) Official Gazette of the RS No. 331/1991 and amendments.

- Government of Slovenia. Zakon o splosnem upravnem postopku [Slovene General Administrative Procedure Act] (ZUP) (1999) Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 80/99 and amendments.

- Government of South Korea. Basic Act on Volunteer Service and Enforcement Decree (BAVS) (2006) Act No. 7669.

- Government of the United States. Administrative Procedure Act (APA) (1946) Public Law 79-404; 5 U.S. Code 500 et seq.

- Government of the United States. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) (1980) Public Law 96-510; 42 U.S. Code 9601 et seq.

- Government of the United States. National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA) (1970) Public Law 91-109; 42 U.S. Code 4321-4347, Preamble, January l.

- Government of the United States. Toxic Substances Control Act (TSCA) (1976) Public Law 94-469; 15 U.S. Code 2601 et seq.

- Graff, L. (1997) Well-Centered: Policy Development (or Volunteer Centres. Ottawa: Volunteer Canada.

- Graham, J.D. (2010) 'Why Governments Need Guidelines for Risk Assessment and Management'. Risk and Regulatory Policy: improving the Governance of Risk, Paris: OECD Publishing, pp. 237-246.

- Graham, J.D and Hsia, S. (2002) 'Europe's Precautionary Principle: Promise and Pitfalls'. Journal of Risk Research, 5 (4): 371-90.

- Graham, J.D. (2001) 'Decision-Analytic Refinements of the Precautionary Principle'. Journal of Risk Research, 4 (2): 127-4l.

- Graham, J.D. (2002) 'The Role of Precaution in Risk Assessment and Risk Management: An American View'. Speech to the First EU-US Workshop on Cross-Boundary Regulation, Bruges, Belgium, 11 January.

- Graham, J.D. (2008) 'Saving Lives through Administrative Law and Economics'. University of Pennsylvania Law Review, 157 (2): 395-540.

- Green, A., Mostafa, T., and Preston, J. (2010) 'The Chimera of Competitiveness: Varieties of Capitalism and the Economic Crisis'. Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies Research Paper, NO.8. Available at: http:// www.llakes.org/wp-content/uploads/2010/08/R.-Chimera-of -Competitiveness.pdf [Accessed 7 June 2012].

- Griffiths, K. and Quinn, J. (2008) 'Financial Crisis: UK Banks Support Darling's Rescue Plan'. The Telegraph Online, 6 October. Available at: http://www.telegraph.co. uklfinance/newsbysector/banksandfinance/3148701/Financial-crisis-UKbanks-support-Darlings-rescue-plan.html [Accessed 03 November 2013].

- Grohs, S., Bogumil, J., and Kuhlmann, S. (2012) 'Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropaischen Vergleich'. der moderne staat,S: 125-48.

- Grossman, J. and Furano, K. (2002) Making the Most of Volunteers. Philadelphia: Public/Private Ventures.

- Guangwei, H. (2010) ,The Distinctive Lexicon and Consensual Conception of E-Government: An Exploratory Perspective'. International Review of Administration Sciences, 76 (3): 577-97.

- Gweon, H.S. (2011) 'Volunteer Centers'. The 13th IAVE Asia-Pacific Regional Volunteer Conference. Changwon, South Korea, 28-31 October.

- Haas, P.M. (1989) 'Do Regimes Matter? Epistemic Communities and the Mediterranean Pollution Control'. International Organization, 43 (3): 377-403.

- Haas, P.M. (1992) 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination'. International Organization, 46 (1): 1-35.

- Haddad, M.A. (2004) 'Community Determinants of Volunteer Participation and the Promotion of Civic Health: The Case of japan'. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 33 (3): 85-31S.

- Haski-Leventhal, D., Meijs, L.C.P.M., and Hustinx, L. (2010) 'The Third Party Model: Enhancing Volunteering through Governments, Corporations and Educational Institutes'. Journal of SociaI Policy, 39 (1): 139-58.

- Hager, M. (2004) Volunteer Management Capacity in America's Charities and Congregations. Washington, DC: The Urban Institute.

- Hager, M. and Brudney, J. (2004a) Balancing Act: The Challenges and Benefits of Volunteers. Washington, DC: The Urban Institute.

- Hager, M. and Brudney, J. (2004b) Volunteer Management: Practices and Retention of Volunteers. Washington, DC: The Urban Institute.

- Hahn, R.W. and Litan, R.E. (2005) 'Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons from the US and Europe'. Journal of International Economic Law, 8 (2): 473-508.

- Hall, P.A. (1993) 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain'. Comparative Politics, 25 (3): 275-96.

- Hall, P.A. and Soskice, D. (2001) 'An Introduction to Varieties of Capitalism'. In: Hall, P.A. and Soskice, D. (Eds) Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press.

- Hall, P.A. and Taylor, R.C.R. (1996) 'Political Science and the Three New Institutionalisms'. Political Studies, 44 (5): 936-57.

- Hamilton v. Love (1971) 328. F. Supp. 1182.

- Hammitt, J.K., Wiener, J.B., Swedlow, B., Kall, D., and Zhou, Z. (2005) 'Precautionary Regulation in Europe and the US: A Quantitative Comparison'. Risk Analysis, 25 (5): 1215-28.

- Hancher, L. (2004) 'The European Community Dimension: Coordinating Divergence'. In: Mossialos, E., Mrazek, M. and Walley, T. (Eds) Regulating Pharmaceuticals in Europe: Striving (or Efficiency, Equity and Quality. Maidenhead: Open University Press, pp. 55-79.

- Hanlon, Q. (2011) State Actors in the 21st Century Environment. Washington, DC: National Strategy Information Center. Available at: http://www.strategycenter.org/wp-content/uploads/2011/07/State-Actors-21st-Century.pdf [Accessed 17 January 2013].

- Harlow v. Fitzgerald (1982) 457 U.S. 800.

- Harlow, C. and Rawlings, R. (1997) Law and Administration. London: Butterworths.

- Hartley, Sorensen, E., and Torfing, J. (2013) 'Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship'. Public Administration Review, 73 (6): 821-30.

- Hassel, A. and Lütz, S. (2010) ‚Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates‘. dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 3 (2): 251-71.

- Hattenhauer, H. (1978) ‚Geschichte des Beamtentums, Vol. 1‘. In: Wiese, W. (Ed.) Handbuch des öffentlichen Dienstes. Cologne, Germany: C. Heymann Verlag KG, pp.4-315.

- Hayghe, H.V. (1991) ‚Volunteers in the U.S.: Who Donates the Time‘. Monthly Labor Review, 114 (2): 17-23.

- Heady, F. (2001) Public Administration: A Comparative Perspective, 6th edn New York and Basel: Marcel Dekker.

- Healy, B. (2004) 'Lexington software firm shuts down'. The Boston Globe, 23 October. Available from: http://www.boston.com/business/technology/articles/ 2004/10/23/lexington_software_firm_shuts_down [Accessed 16 February 2014].

- Hechter, M. (1975) Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966. Berkeley, CA: University of California Press.

- Heckmann, D. (Ed.) (2007) Modernisierung von Justiz und Verwaltung. Stuttgart, Munchen, Hannover, Berlin, Weimar, and Dresden: Boorberg.

- Heclo, H. (1977) A Government of Strangers: Executive Politics in Washington. Washington, DC: The Brookings Institution.

- Hemerijck, A. (2003) 'Vier kernvragen van beleid [Four Core Questions of Public Policy]'. Beleid en Maatschappij, 30 (1): 3-19.

- Hemerijck, A. (2009) 'The Institutional Legacy of the Crisis of Global Capitalism'. In: Hemerijck, A., Knapen, B., and van Doorne, E. (Eds) Aftershucks: Economic Crisis and Institutional Choice. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Henriksen, L. (2008) 'Local Volunteer Centres in Denmark'. Volunteering Infrastructure and Civil Society. Aalsmeer, the Netherlands, 24-25 April. Available at: http://www.vrijwilligeinzetarnhem.nl/download/151/Denmark4.pdf [Accessed 09 April 2014].

- Heritier, A. (2007) Explaining Institutional Change in Europe. Oxford: Oxford University Press.

- Heritier, A., Mingers, S., Knill, c., and Becka, M. I. (1994) Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Grobritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Opladen, Germany: Leske + Budrich.

- Herzog, R. (1994) ‚Kommentar zum Grundgesetz‘. In: Maunz, T., and Dürig, G. (Eds) Grundgesetz: kummentar. Munich: Verlag C.H. Beck.

- Hesse, J. J., Hood, C., and Peters, B.G. (Eds) (2004) Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison. Berlin: Duncker and Humblot.

- Hilger, P. (2006) 'Organising Volunteers: Activating Infrastructures and Reflexive Volunteering in the Municipality of Helsinki'. A Report to City of Helsinki Urban Facts, Urban Research Unit. Available at: http://www.mv.helsinkiJi/home/hilger /downloads/pdf/Hilger_OrganisingVolunteersHelsinki.pdf [Accessed 27 March 2012].

- Hilger, P. (2008) 'A Case of Human Service Dominance: Volunteer Centres in Finland'. Volunteering Infrastructure and Civil Society. Aalsmeer, The Netherlands, 24-25 April. Available at: http://www.vrijwilligeillzetarnhem.nl/download/152/Finland6.pdf [Accessed 09 April 2014].

- Hill, P., Pierce, L.C., and Guthrie, J.W. (1997) Reinventing Public Education: How Contracting Can Transform America's Schools. Chicago: University of Chicago Press.

- Hirsch Ballin, E.M.H. (1979) Publiekrecht en beleid [Public Law and Policy]. Alphen aan den Rijn, Netherlands: Samsom.

- HM Government (2007) Building on Progress. The Role of the State. London: Cabinet Office. Available at: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100125070726/ http://cabinetoffice.gov.uk/medialcabinetoffice/strategy/assets/role_state%20.pdf [Accessed 11 March 2014].

- Hodson, D. and Mabbett, D. (2009) 'UK Economic Policy and the Global Financial Crisis: Paradigm Lost?' Journal of Common Market Studies, 47 (5): 1041-61.

- Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Assmann, E., and Vosskuhle, A. (Eds) (2008) Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II). Munich: Verlag C.H. Beck.

- Hollis, S. (2010) ‚The Necessity of Protection: Transgovernmental Networks and EU Security Governance'. Cooperation and Conflict, 45 (3): 312-30.

- Homburg, V.M.E (1999) The Political Economy of Information Management: A Theoretical and Empirical Analysis of Decision Making Regarding Interorganizational Information Systems. PhD thesis. University of Groningen.

- Hood, C., Rothstein, H., and Baldwin, R. (2001) The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes. Oxford: Oxford University Press.

- Hood, C. (2010) The Blame Game: Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government. Princeton: Princeton University Press.

- Hooghe, L., Marks, G. and Schakel, A.H. (2010) The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies. Abingdon, UK: Routledge.

- Hopkins, W.J. (2007) 'International Governance and the Limits of Administrative Justice: The European Code of Good Administrative Behaviour'. New Zealand University Law Review, 22 (4): 710-27.

- House of Lords, Science and Technology Select Committee (2011) Behavior Change. 2nd Report of Session 2010-12. HL Paper 179. Available at: http://www.publications. parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldsctech/179/179.pdf [Accessed 26 March 2012].

- Howlett, S. (2008) 'Lending a Hand to a Lending Hand: The Role and Development of Volunteer Centres as Infrastructure to Develop Volunteering in England'. Volunteering Infrastructure and Civil Society. Aalsmeer, The Netherlands, 24-25 April. Available at: http://www.vrijwilligeinzetarnhem.nl/download/157/England5.pdf [Accessed 09 April 2014].

- Hu, G., Pan, W., and Wang, J. (2010) 'The Distinctive Lexicon and a Consensual Conception of E-government: An Exploratory Perspective'. International Review of Administrative Sciences, 76 (3): 577-97.

- Hummel, R.P. (1977) The Bureaucratic Experience. New York: St. Martin's Press.

- Humphrey, H.H. (1977) Speech at the dedication of the Hubert H. Humphrey Building in Washington, DC, November 1, 1977. As reported in Congressional Record, November 7, 1977, Vol. 123, p. 37287.

- Ikeda, S. (2004) 'The Dynamics of Interventionism'. In: Kurrild-Klitgaard. P. (Ed.) The Dynamics of Intervention: Regulation and Redistribution in the Mixed Economy. Advances in Austrian Economics, Volume 8. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, pp. 21-57.

- Ikenberry, G.J. and Kupchan, C.A. (1990) 'Socialization and Hegemonic Power'. International Organization, 44 (3): 283-315.

- Immergut, E. (1998) 'The Theoretical Core of the New Institutionalism'. Politics and Society, 26 (1): 5-34.

- Immigration & Naturalization Serv. vs. Chadha (1983) 462 U.S. 919.

- Indridason, I. (2008) 'Does Terrorism Influence Domestic Politics? Coalition Formation and Terrorist Incidents'. Journal of Peace Research, 45 (2): 241-59.

- International Association for Volunteer Effort (IAVE) (2009) National Volunteer Centres. Available at: http://www.iave.org/content/national-volunteer-centres#R [Accessed 12 January 2012].

- Jann, W. and Wegrich, K. (2004) 'Governance und Verwaltungspolitik'. In: Benz, A. (Ed.) Regieren in komplex en Regelsystemen. Wiesbaden, Germany: VS Verlag für Sozialwissenschaft, pp. 193-214.

- Jervis, R. (1978) ‚Cooperation under the Security Dilemma'. World Politics, 30 (2): 167-214.

- Joerges, C. (2008) 'Integration through De-legislation?' European Law Review, 33 (4): 291-312.

- Johns Hopkins Center for Civil Society Studies (2004) Comparative Data Tables. Available at: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2013/02/Comparative-data-Tables_2004_FORMATTED_2.2013.pdf [Accessed 14 March2014].

- Jordan v. Gardner (1993) 986 F.2d 152l.

- Jordana, J., Levi-Faur, D., and Fernandez i Marin, H. (2011) ,The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion‘. Comparative Political Studies, 44 (10): 1343-69.

- Kahler, M. (2001) ‘Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization’. In: Goldstein, J., Kahler, M., Keohane, R., and Slaughter, A.-M. (Eds) Legalization and World Politics. Cambridge: MIT Press.

- Kaplan, R. and Norton, D. (1996) The Balanced Scorecard. Boston: Harvard University Press.

- Kasdan, D. (2012) “’Great Books” of Public Administration, 1990-2010: Revisiting Sherwood’s Survey in the Wake of Reinventing Government’, Administration & Society, 44 (5): 625-39.

- Katzenstein, P. J. (2003) ‘Same War-Different Views: Germany, Japan, and Counterterrorism’. International Organization, 57 (4): 731-60.

- Katzenstein, P. J. (2005) A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Kelman, Stephen (2011) Remarks at the 6th Annual Fudan International Forum of Management ‘Public Management in the Coming Decade: China and the World’, Fudan University, Shanghai, 16 July.

- Kennedy, G. (2010) Adam Smith: A Moral Philosopher and His Political Economy. New York: Palgrave Macmillan.

- Keohane, R. (1997) ‘International Relations and International Law: Two Optics’. Harvard International Law Journal, 38 (3): 487-502.

- Keohane, R. and Nye, J. (1974) ‘Transgovernmental Relations and International Organisations’. World Politics, 27 (1): 39-62.

- Ketti, D. F. (2002) The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century America. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

- Kim, J.B., Kavanaugh, A.L., and HuIt, K.M. (2011) ‘Civic Engagement and Internet Use in Local Governance: Hierarchical Linear Models for Understanding the Role of Local Community Groups’. Administration and Society, 43 (7): 807-35.

- Kim, S., Kim, H.J., and Lee, H. (2009) 'An Institutional Analysis of E-Government System for Anti-Corruption: The Case of OPEN'. Government Information Quarterly, 26 (1): 42-50.

- Kim, S.Y. and Hong, G. (1998) 'Volunteer Participation and Time Commitment by Older Americans'. Family and Consumer Sciences Research Journal, 27 (2): 146-66.

- King, G., Keohane, R., and Verba, S. (1994) Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Kiser, L. and Ostrom, E. (1982) 'The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches'. In: Ostrom, E. (Ed.) Strategies of Public Inquiry. Beverly Hills, CA: Sage, pp. 179-222.

- Koppell, J. (2003) The Politics of Quasi-Government. New York: Cambridge University Press.

- Kosinski, M., Stillwell D., and Graepel T. (2013) 'Private Traits and Attributes are Predictable from Digital Records of Human Behavior'. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 110 (15): 5802-5.

- Kovac, P. (2011) 'Modernizing Administrative Procedural Law in Slovenia as a Driving Force of Efficient and Good Administration'. The NISPAcee Journal or Public Administration and Policy, 4 (2): 39-66.

- Kraemer, K.L. and King, J.L. (1986) 'Computing in Public Organizations'. Public Administration Review, 46: 488-96.

- KratochwiI, F. (1989) Rules, Norms and Decisions. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- KratochwiI, F. (2000) 'How Do Norms Matter?' In: Byers, M. (Ed.) The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law. Oxford: Oxford University Press.

- Kravchuk, R. and Schack, R. (1996) 'Designing Effective Performance-Measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993'. Public Administration Review, 56 (4): 348-58.

- Kreimer, S. (2008) 'The Freedom of Information Act and the Ecology of Transparency'. University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, 10: 1011-80.

- Kuhlmann, S. and Wollmann, H. (2011) 'The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-National Government Levels: A Still Neglected Research Agenda'. Local Government Studies, 37 (5): 479-94.

- Kuhlmann, S., Bogumil, J., Ebinger, E, Grohs, S., and Reiter, R. (2011) Dezentralisierung des Staates in Europa. Wiesbaden, Germany: VS-Verlag.

- Künnecke, M. (2007) Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison. Berlin and New York: Springer.

- Lariscy, R.W., Tinkham, S.F., and Sweetaer, K.D. (2011) 'Kids These Days: Examining Differences in Political Uses and Gratifications, Internet Political Participation, Political Information Efficacy, and Cynicism on the Basis of Age'. American Behavioral Scientist, 55 (6): 749-64.
- Larnier, J. (2010) You Are Not a Gadget: A Manifesto. New York: Alfred A. Knopf.
- Lee, C. (2002) 'Volunteering - A New Vision for Korea'. Korea Journal of Volunteerism, 1 (1): 91-102.
- Lee, G. and Kwak, Y.H. (2011) An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Lee, H. (2001) 'A Study on the Factors Determining the Performance of Volunteer Centers in the Public Sector'. Korean Public Administration Quarterly, 13 (2): 443-71.
- Lee, K. (2009) 'Volunteer Center (VC) in Korea'. CEV Conference on Volunteer Centers. Malmo, Sweden, 15-16 October.
- Lehmann, B. (2008) 'Überblick überdie Entwicklung dereuropäischen Rechtsetzung zur Angleichung der Arzneimittelvorschriften'. Bundesgesundheitsblatt -Gesundheitsforschung-Gesundheitsschutz, 51 (7): 713-21.
- Leighninger, M. (2011) Using Online Tools to Engage- and Be Engaged by the Public. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government. Available at: http://www.busi essofgovernment.org/report/using-online-tools-engage-public [Accessed 14 March 2014].
- Lerner, J. (2009) Boulevard of Broken Dreams. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lessig, L. (1999) Code and Other Laws of the Cyberspace. New York: Basic Books.
- Lessig, L. (2009) 'Against Transparency: The Perils of Openness in Government'. The New Republic, 9 October. Available at: http://www.newrepublic.com/article/books-and-arts/against-transparency [Accessed 13 March 2014].
- Levacic, R. (1994) 'Evaluating the Performance of Quasi-Markets in Education'. In: Bartlett, W., Propper, c., Wilson, D., and Le Grand, J. (Eds) Quasi-Markets in the Welfare State. Bristol, UK: Policy Press, pp. 35-55.
- Levi-Faur, D. (2010) 'Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space?' Jerusalem Papers in Regulation and Governance, Working Paper No. 30. Available at: http://regulation.huji.ac.il/papers/jp30.pdf [Accessed 11 March 2014].
- Lieberman, E. (2005) 'Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research'. American Political Science Review, 99 (3): 435-52.
- Loeffler, E., Parrado, S., Bovaird, T., and Van Ryzin, G. (2008) 'If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together': Citizens and the Co-production of Public Services. Paris:

French Ministry of Budget, Public Finances and Public Services, on behalf of the Presidency of the EU. Available at: http://www.govint.org/fileadmin/ user_upload/publications/Co-Production_Citizen_Survey_2008.pdf [Accessed 11 March 2014].

- Löfstedt, R. (2005) Risk Management in Post Trust Societies. Basingstoke, UK: Palgrave/Macmillan.

- Löfstedt, R. (2007) 'The Plateau-ing of the European Union Better Regulation Agenda: An Analysis of Activities Carried Out by the Barroso Commission'. Journal of Risk Research, 10 (4): 423-47.

- Löfstedt, R. (2011a) 'Risk Versus Hazard; EU Requires a Fundamental Rethink of Risk Policy'. Chemical Week [Internet]. Available at: http://www.chemweek.com/ chem_ideas/Guest-Author/37786.html [Accessed June 2013].

- Löfstedt, R. (2011b) 'Risk versus Hazard - How to Regulate in the 21st Century'.

- European Journal of Risk Regulation, 2 (2): 149-68.

- Lorentzen, H. and Dugstad, L. (2008) 'The History and Dilemmas of Volunteer Centres in Norway'. Volunteering Infrastructure and Civil Society. Aalsmeer, the Netherlands, 24-25 April. Available at: http://www.vrijwilligeinzetarnhem.nl/download/156/ Norway10.pdf [Accessed 09 April 2014].

- Lorentzen, H. and Henriksen, L. (2011) 'The Invention and Institutionalization of Volunteer Centres: A Comparative Analysis of Norway and Denmark'. The voluntary sector in the Nordic countries - Change agents and contract partners? Bergen, Norway, 8-20 May. Available at: http://sivilsamfunn.no/lnfo/Aktuelt/Senternyheter/Conference-papers [Accessed 14 March 2014].

- Lubbers, J.S. (2004) Administrative Procedure Law, Major Acts of Congress. Available at: http://www.enotes.com/administrative-procedure-act-1946-reference/administrative-procedure-act-1946 [Accessed 30 June 2013].

- Lukensmeyer, C. J., Goldman, J., and Stern, D. (2011) Assessing Public Participation in an Open Government Era: A Review of Federal Agency Plans. Washington, DC: IBM Center for Business of Government. Available at: http://www.businessofgovernment.org/ report/assessing-public-participation-open-government-era [Accessed 14 March 2014].

- Lynn, L.E., Jr. (2009) 'Restoring the Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow Got Right and Leonard White Didn't'. Public Administration Review, 69 (5): 803-13.

- MacKenzie, A. (2011) 'A US Driven Security Agenda? EU Actorness in Counter-Terrorism Co-Operation with the US'. EUSA Twelfth Biennial International Conference, Boston, 3-5 March.

- Madsen, D. (1987) 'Political Self-Efficacy Tested'. American Political Science Review, 81 (2): 571-82.

- Majone, G. (1989) Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process. New Haven and London: Yale University Press.

- Maione, G. (Ed.) (1990) Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the USA. New York: St Martins.
- Mandarano, L., Meenar, M., and Steins, C. (2010) 'Building Social Capital in the Digital Age of Civic Engagement'. Journal of Planning Literature, 25 (2): 123-35.
- Mandelkern, D. (2001) Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. Available at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_ report.pdf [Accessed 14 March 2014].
- Mandelson, P. (2008) 'The RSA Lecture - A new industrial activism'. Speech at the Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, London, 17 December. Available at: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ +/http://www.berr. gov.uk/aboutus/ministerialteam/Speeches/page49416.html [Accessed 01 December 2013].
- March, J. and Olsen, J. (1989) Rediscovering Institutions: The Organization Basis of Politics. New York: Free Press.
- March, J. and Olsen, J. (1998) 'The Institutional Dynamics of International Political Orders'. International Organization, 52 (4): 943-69.
- Marks, G., Hooghe, L., and Blank, K. (1996) 'European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance'. Journal of Common Market Studies, 34 (3): 341-78.
- Marschall, M.J. (2004) 'Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods'. Political Research Quarterly, 57 (2): 231-44.
- Marteau, T.M., Ashcroft R.E., and Oliver A. (2009) 'Using Financial Incentives to Achieve Healthy Behavior'. British Medical Journal, 338: 983-5.
- Martens, M. (2008) 'Administrative Integration through the Back Door? The Role and Influence of the European Commission in Transgovernmental Networks within the Environmental Policy Field'. European Integration, 30 (5): 635-51.
- Mathews v. Eldridge (1976) 424 U.S. 319.
- May, R. (1997) 'Reforming the Sunshine Act: Report and Recommendation by the Special Committee to Review the Government in the Sunshine Act'. Administrative Law Review, 49 (2): 415-28.
- Mayer, C. (2002) 'Financing the New Economy: Financial Institutions and Corporate Governance'. Information Economics and Policy, 14 (2): 311-26.
- Mayer-Schonberger, v. (2009) Delete The Virtue of Forgetting. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Mayer-Schönberger, V. and Cukier, K. (2013) Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think. London: J. Murray.

- Mayntz, R. (2012) 'Institutional Change in the Regulation of Financial Markets: Questions and Answers'. In: Mayntz, R. (Ed.) Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation. Frankfurt a. M.: Campus.

- McCubbins, M.D., Noll, R.G., and Weingast, B.R. (2007) 'Administrative Procedures as Instrument of Political Control'. In: Coglianese, C. and Kagan, R.A. (Eds) Regulation and Regulatory Processes. Hampshire, UK and Burlington, IL: Ashgate.

- McDermott, P. (2010) 'Building Open Government'. Government Information Quarterly, 27 (4): 401-13.

- McGarithy, T.O. and Wagner, W.E. (2008) Bending Science: How Special Interests Corrupt Public Health Research. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- McLure, Wasko, M. and Faraj, S. (2000) "'It Is What One Does": Why People Participate and Help Others In Electronic Communities Of Practice'. The Journal of Strategic Information Systems, 9 (2-3): 155-73 [Internet]. Available at: http://www.deepdyve.com/lp/elsevier/it-is-what-one-does-why-people-participate-and-help-others-in-mnYlwBCPaj [Accessed 16 February 2014].

- Meijer, A. (2009) 'Understanding Modern Transparency'. International Review of Administrative Sciences, 75 (2): 255-69.

- Mejier, A.J. and Curtin, D. (2006) 'Does Transparency Strengthen Legitimacy'. Information Polity, 11 (2): 109-22.

- Melchor, O.H. (2013) 'The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries'. OECD Papers on Public Governance, No. 21. Paris: OECD Publishing.

- Meltsner, A.J. (1976) Policy Analysts in the Bureaucracy. Berkeley: University of California Press.

- Mergel, I. (2011) Using Wikis in Government: A Guide for Public Managers. Washington, DC: IBM Center for Business of Government. Available at: http:// www.businessofgovernment.org/report/using-wikis-government-guide-publicmanagers [Accessed 14 March 2014].

- Mergel, I. and Bretschneider, S.I. (2013) 'A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government'. Public Administration Review, 73 (3): 390-400.

- Merkel, A. (2009) Speech at an event of the Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft ‚Erfolg mit Verantwortung - made in Germany: die Soziale Marktwirtschaft', Berlin, 2 June. Available at: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2009/06/66-1-bkin-soziale-marktwirtschaft.html [Accessed 12 July 2013].

- Merry, M.K. (2010) ‚Blogging and Environmental Advocacy: A New Way to Engage the Public?‘ Review of Policy Research, 27 (5): 641-56.

- Miko, F.T. and Froehlich, C. (2004) Germany's Role in Fighting Terrorism: Implications for U.S. Policy. Washington, DC: Congressional Research Service. Available at: http://www.fas.org/irp/crs/RL32710.pdf [Accessed 02 February 2014].

- Miller, M. (1983) 'From Ancient to Modern Organization. The Church as Conduit and Creator'. Administration & Society, 15 (3): 275-93.

- Milward, B.H. and Provan, K.G. (2000) 'Governing the Hollow State'. Journal of Public Administration Research and Theory, 10 (2): 359-79.

- Moore, M.H. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA and London: Harvard University Press.

- Moravcsik, A. (1993) 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach'. Journal of Common Market Studies, 31 (4): 473-524.

- Moravcsik, A. (1997) 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics'. International Organization, 51 (4): 513-53.

- Moravcsik, A. (1998) The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. London: UCL Press.

- Morgeson, F.V., and Mithas, S. (2009) 'Does E-Government Measure Up to E-Business? Comparing End User Perceptions of U.S. Federal Government and E-Business Sites'. Public Administration Review, 69 (4): 740-52.

- Mossialos, E., Mrazek, M., and Walley, T. (2004) Regulating Pharmaceuticals in Europe: Striving for Efficiency, Equity and Quality. Maidenhead, UK: Open University Press. Available at: www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/98432/E83015.pdf [Accessed February 2013].

- Moynihan, D. (2009) "'Our Usable Past": A Historical Contextual Approach to Administrative Values'. Public Administration Review, 69 (5): 813-22.

- Musick, M.A. and Wilson, J. (2008) Volunteers: A Social Profile. Bloomington, IN: Indiana University Press.

- Nabatchi, T. (2012) A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

- National Archives and Records Administration vs. Favish (2004) 541 U.S. 157.

- National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (NCCUSL) (2010) 'Revised Model State Administrative Procedure Act'. 119th Annual National Conference of Commissioners on

Uniform State Laws, Chicago, 9-16 July. Available at: http://www. uniformlaws.org/shared/ docs/ state%20administrative%20procedure/msapa_final _10.pdf [Accessed 30 June 2013].

- National Geographic Information Institute (2007) The National Atlas of Korea: Commuting Patterns. Available at: http://atlas.ngii.go.kr/english/explanation/ urban_3_2.jsp [Accessed 11 April 2012].

- Nehl, H.P. (1999) Principles of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing.

- Nelson, M. (1982) ‘A Short, Ironic History of American National Bureaucracy’. The Journal of Politics, 44 (3): 747-78.

- Nettl, J.P. (1968) ‘The State as Conceptual Variable’. World Politics, 20 (4): 559-92.

- Newcomer, K.E. and Sharon, L.C. (1991) ‘Evaluating Public Sector Information Systems: More Than Meets the Eye’. Public Administration Review, 51 (5): 377-84.

- Noble, G.W. (2010) ‘Fordism Light: Hyundai’s Challenge to Coordinated Capitalism’. BRIE Working Paper No. 186, March. Available at: http://brie.berkeley.edu/publications/ wp186. pdf [Accessed 5 July 2012].

- Novak, W.J. (2008) ‘The Myth of the “Weak” American State’. American Historical Review, 113 (3): 752-72.

- Noveck, B.S. (2009) Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Nylander, J. (2006) ‘The Administrative Procedure Act: A Public Policy Perspective’, Michigan Bar Journal [Internet], (November 2006): 38-41. Available from: http://www.michbar.org/journal/ pdf/pdf4article1078.pdf [Accessed 20 February 2014].

- O’Leary, R. (2006) The Ethics of Dissent: Managing Guerilla Government. Washington,DC: CQ Press.

- O’Leary, R. and Bingham, L.B. (Eds) (2009) The Collaborative Public Manager. Washington, DC: Georgetown University Press.

- O’Reilly, T. (2010) ‘Government as Platform’. In: Lathrop, D. and Ruma, L. (Eds) Open Government, Collaboration, Transparency and Participation in Practice. Sebastopol: O’Reilly Media, pp. 11-39.

- Oates, W.E. (1999) ‘An Essay on Fiscal Federalism’. Journal of Economic Literature, 37 (3): 1120-49.

- OECD (1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Available at: http:// www.oecd.org/regreform/regulatory-policy /35258828.pdf [Accessed 14 March 2014].

- OECD (2007) e-Government Studies: Netherlands. Paris: OECD.

- OECD (2010) Better Regulation in Europe: Germany 2010. Available at: www.oecd. org/ dataoecd/48/52/45079989.pdf [Accessed February 2013].

- OECD (20lla) Communications Outlook 2011. Paris: OECD Publishing.

- OECD (2011b) 'Social Media Technologies and Tax Administration'. Forum on Tax Administration: Taxpayer Services Sub-Group, Information Note. Available at: http://www.oecd.org/tax/administration/48870427.pdf [Accessed 14 March 2014].

- Office of Management and Budget (OMB) (2005) Federal Enterprise Architecture Program - EA Assessment Framework 2.0. Washington, DC: Government Printing Office.

- Office of Management and Budget and Secretary General's Office of the European Commission (OMB/SG) (2008) Review of the Application of EU and US RIA Guidelines on the Analysis of Impacts on International Trade and Investment. Final Report and Conclusions. Available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/ regulatory_matters_pdf/sg-omb_final.pdf [Accessed 14 March 2014].

- Oh, H. (2000) 'A Study on the Factors Determining Management Effectiveness in Volunteer Organizations: Focusing on Local Comprehensive Volunteer Centers'. Journal of Korean-International Society of Community Development, 10 (2): 45-67.

- Olson, M. (1971) The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, 2nd edn Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Olson, M. (1982) The Rise and Decline of Nations - Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven, CT: Yale University Press.

- Open Government Partnership (2012). Open Government Partnership [Internet]. Available at: http://www.opengovpartnership.org [Accessed 14 March 2014].

- Openthegovernment.org (2012) Progress Report Marks 1 Year Anniversary of Open Government Partnership US National Plan. Openthegovernment.org. Available online at: http://www.openthegovernment.org/node/3589 [Accessed 12 July 2014].

- Osborne, K., Ziersch, A., and Baum, F. (2008) 'Who Participates? Socioeconomic Factors Associated with Women's Participation in Voluntary Groups'. Australian Journal of Social Issues, 43 (1): 103-22.

- Osborne, S. (1999) 'Volunteer Bureaux and the Promotion and Support of Volunteering in Local Communities in England'. Voluntary Action, 1 (3): 67-84.

- Ostrom, E. (1990) Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ostrom, E. (1996) 'Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development'. World Development, 24 (6): 1073-87.

- Ostrom, V. and Bish, R.L. (1977) Comparing Urban Delivery Systems: Structure and Performance. Beverly Hills: Sage.

- Ostrom, V. and Ostrom, E. (1977) 'Public Goods and Public Choices'. In: Savas, E.S. (Ed.) Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance. Boulder, CO: Westview Press.

- Page, E.C. and Wright, V. (2007) 'Introduction: From the Active to the Enabling State'. In: Page, E.C. and Wright, V. (Eds) From the Active to the Enabling State: The Changing Role of the Senior Civil Service in Comparative Perspective. Houndmills: Palgrave, pp. 1-14.

- Parrado, S.P., van Ryzin, G., Bovaird, T., and Loeffler, E. (2013) 'Correlates of Co-production: Evidence from a Five-Nation Survey of Citizens'. International Public Management Journal, 16 (1): 85-112.

- Paul, K. (2009) Food Safety. A Matter of Taste? Food Safety Policy in England, Germany and the Netherlands and at the Level of the European Union. PhD thesis, University of Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research. Available at: http://dare .uva.nl/document/135243 [Accessed May 2013].

- Pavcnik, M. (Ed.) (2009) Pravna drzava [The State Governed by the Rule of Law]. Ljubljana: GV Zalozba.

- Pawlak, P. (2009) Made in the USA? The Influence of the US on the EU's Data Protection Regime. Brussels: Centre for European Policy Studies. Available at: http://www.ceps.eu/book/made-usa-influence-us-eu%E2%80%99s-data-protection- regime [Accessed 01 February 2014].

- Pawlak, P. (2013) 'Networks in Transatlantic Homeland Security Cooperation: From a Metaphor to an Analytical Tool'. Center for European Union Research (CEUR) Working Paper Series NO. 5. Available at: https://ceur.ceu.hu/ceur-workingpapers/2013/no-5 [Accessed 02 February 2014].

- Peled, A. (2000) 'The Politics of Outsourcing: Bureaucrats, Vendors, and Public Information Technology (IT) Projects'. Information Infrastructure & Policy, 6 (4): 209-25.

- Peled, A. (2007) 'The Electronic Mountain: A Tale of Two Tels'. American Review o of Public Administration, 37 (4): 458-78.

- Peled, A. (2011) 'When Transparency and Collaboration Collide: The USA Open Data Program'. Journal of the American Society for Information Science and Technology [JASIST], 62 (11): 2085-94 [Internet]. Available at: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/ l0.1002/asi.21622/abstract [Accessed 16 February 2014].

- Performance.gov (2012) Performance.gov. Available at: http://www.performance.gov/ [Accessed 3 August 2012].

- Perliger, A. (2012) 'How Democracies Respond to Terrorism: Regime Characteristics, Symbolic Power and Counterterrorism'. Security Studies, 21 (3): 490-528.

- Pessers, D. (2011) De rechtsstaat voor beginners [The Rechtsstaat for Novices]. Amsterdam: Balans.

- Pestoff, V. (2012) 'Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues'. In: Pestoff, V., Brandsen, T., and Verschuere, B. (Eds) New Public Governance, the Third Sector and Co-Production. New York: Routledge.

- Peterson, J. (1995) 'Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis'. Journal of Europe Public Policy, 2 (1): 69-93.

- Petrovsky, N. (2009) 'Does Public Service Motivation Predict Higher Public Service Performance? A Research Synthesis'. 10th Public Management Research Association Conference. Ohio State University, 2 October. Available at: http://www.ifigr.org /workshop/faIl09/petrovsky.pdf [Accessed 27 May 2012].

- Pierre, J. (Ed.) (1995) Bureaucracy in the Modem State: An Introduction to Comparative Public Administration. Aldershot, UK: Edward Elgar.

- Pierson, P. (1994) 'The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective'. Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper No. 5.2. Available at: https://ces.fas.harvard.edu/files/working_papers/PSGE_WP5_2.pdf [Accessed 11 March 2014].

- Pierson, P. (1998) 'The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis'. In: Sandholtz, W. and Stone Sweet, A. (Eds) European Integration and Supranational Governance. Oxford: Oxford University Press.

- Pierson, P. (2004) Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Pitschas, R. (2008a) 'Konflikte innerhalb und mit der öffentlichen Verwaltung'. In: Pitschas, R. and Walther, H. (Eds) Mediation im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. Frankfurt: Peter Lang, pp. 163-76.

- Pitschas, R. (2008b) ‚Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor'. In: Pitschas, R. and Walther, H. (Eds) Mediation im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. Frankfurt: Peter Lang, pp. 89-110.

- Pitschel, D. (2012) Europa mit den Regionet? Eine empirische Analyse der Kompetenzbeteiligung von Regionen im europäischen MehrebenenSystem. Baden-Baden, Germany: Nomos.

- Points of Light Foundation (2005) Volunteer Centers: A History of America. Points of Light Foundation. Available at: http://www.handsonnetwork.org/files/resources /VCs_A_History _of_America.pdf [Accessed 14 March 2014].

- Points of Light Institute (2011) Connecting People to Their Power. Points of Light Institute. Available at: http://www.handsonnetwork.org/files/resources/aboutpoli_ 052011.pdf [Accessed 12 January 2012].

- Pollack, M. (2003) The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU. Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, C. (2005) 'Decentralization'. In: Ferlie, E., Lynn, L.E., Jr., and Pollitt, C. (Eds) The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, pp. 371-97.

- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2nd edn Oxford: Oxford University Press.

- Porter, M.E., Baron, J.E, and Rejler, M. (2010) Highland District County Hospital: Gastroenterology Care in Sweden. Harvard Business School Case Study. Cambridge, MA: Harvard Business School.

- Power, M. (2007) Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management.

- Oxford: Oxford University Press.

- Price, D.K. (1983) America's Unwritten Constitution. Science, Religion, and Political Responsibility. Baton Rouge, LA and London: Louisiana State University Press.

- Prins, C. (2004) 'Access to Public Sector Information: In Need of Constitutional Recognition?' In: Aichholzer, G. and Burkert, H. (Eds) Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights. Northhampton, MA: Edward Elgar.

- Putnam, R. (2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster.

- Quenivet, N. (2006) 'You Are the Weakest Link and We Will Help You! The Comprehensive Strategy of the United Nations to Fight Terrorism'. Journal of

- Conflict & Security Law, 11 (3): 371-97.

- Quirk Review (2007) Making Assets Work: The Quirk Review of Community Management and Ownership of Public Assets. London: Department for Communities and Local Government.

- Raadschelders, J.C.N. (1994) 'Understanding the Development of Local Government: Theory and Evidence from the Dutch Case'. Administration & Society, 25 (4): 410-42.

- Raadschelders, J.C.N. (2002) 'An Administrative History Perspective on Church-State Relations: On the Varied Impacts of Judeo-Christian Heritage and Organized Religion'. In: Raadschelders, J.C.N. (Ed.) Church and State in European Administrative History, Vol. 14 of the Yearbook of European Administrative History. Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 1-20.

- Raadschelders, J.C.N. (2014) 'Changing European Ideas about the Public Servant: A Theoretical

and Methodological Framework for Why and How to Study This'. In: Fritz Sager, F. and Overeem, P. (Eds) The European Public Servant: A Shared Administrative Identity? Colchester: ECPR Press.

- Radaelli, C. (2004) 'The Diffusion of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Best Practices or Lesson Drawing'. European Journal of Political Research, 43 (5): 723-47.

- Radaelli, C. (2005) What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe? AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Related Publication 05-02. Available at: https://ore.exeter.ac.uk/repository /bitstream/handle/l 003622912// Radaelli% 20regulatory_impact_assessment_Europe.pdf?sequence=1 [Accessed 14 March 2014].

- Radbruch, G. (1914) Grundzüge der Rechtsphilosophie. Leipzig: Quelle & Meyer.

- Radin, B. (2006) Challenging the Performance Movement. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Raz, J. (1986) The Authority of Law: Essays on Law and Morality. Oxford: Oxford University Press.

- Reece, D. (2012) 'Why State-owned Banks Should Be Sold to the Highest Bidder'.

- The Telegraph Online, 12 May. Available at: http://www.telegraph.co.uk/finance/ comment/damianreece/9266800/Why-state-owned-banks-should-besold-to-the-highest-bidder.html [Accessed 14 November 2013].

- Rees, W. (2006) Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation: The New Imperative. Abingdon, UK: Routledge.

- Rees, W. (2009) Securing the Homelands: Transatlantic Co-operation after Bush. The British Journal of Politics and International Relations, 11 (1): 108-2l.

- Rees, W. and Aldrich, R.J. (2005) 'Contending Cultures of Counterterrorism: Transatlantic Divergence or Convergence?' International Affairs, 81 (5): 905-23.

- Reitan, E.A. (2003) The Thatcher Revolution: Margaret Thatcher, John Major, Tony Blair, and the Transformation of Modern Britain, 1979- 2001. Lanham, MD and Oxford: Rowman & Littlefield.

- Renda, A. (2006) Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State. Brussels: Centre for European Policy Studies.

- Renn, O. (2008) Risk Governance: Copying with Uncertainty in a Complex World. London: Earthscan.

- Reus-Smit, C. (2004) 'The Politics of International Law'. In: Reus-Smit, C. (Ed.) The Politics of International Law. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Reuters (2009) 'Hyundai Gets Lion's Share in UK Car Scrappage Orders'. 18 June.

- Available at: http://de.reuters.com/article/idUKB5227520090618 [Accessed 25 November 2011].

- Ringeling, A. (2005) 'Instruments in Four: The Elements of Policy Design'. In: Eliadis, P., Hill, M., and Howlett, M. (Eds) Designing Government: From Instruments Choice to Governance. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 185-202.

- Risse-Kappen, T. (1994) 'Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures and the End of the Cold War'. International Organization, 48 (2): 185-214.

- Risse-Kappen, T. (1995) Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Relations. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Risse-Kappen, T. (1996) 'Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO'. In: Katzenstein, P. (Ed.) The Culture of National Security New York: Columbia University Press, pp. 357-99.

- Rittel, H. and Webber, M. (1973) 'Dilemmas in a General Theory of Planning'. Policy Sciences, 4 (1): 155-69.

- Roberts, A. (2006) Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Roberts, A. (2012) America's First Great Depression: Economic Crisis and Political Disorder after the Panic of 1837. Ithaca/London: Cornell University Press.

- Rochester, C., Paine, A., Howlett, S., and Zimmeck, M. (2010) Volunteering and Society in the 21st Century. New York: Palgrave MacMillan.

- Rodota, S. (2013) 'Some Remarks on Surveillance Today'. European Journal of Law and Technology, 4 (2) [Internet]. Available at: http://ejlt.org//article/view/277/388 [Accesed 11 March 2014].

- Rodrigues, R. (2010) 'Privacy and Social Networks: Norms, Markets and Natural Monopolies'. In: Levmore, S. and Nussbaum, M.C. (Eds) The Offensive Internet. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 237-58.

- Rohr, J. (1978) Ethics for Bureaucrats. New York: Marcel Dekker.

- Rosenbloom, D. (1983) 'Public Administrative Theory and the Separation of Powers'. Public Administration Review, 43 (3): 219-27.

- Rosenbloom, D. (2000) Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

- Rosenbloom, D. (2003) Administrative Law for Public Managers. Boulder, CO: Westview.

- Rosenbloom, D. (2005) 'Taking Social Equity Seriously in MPA Education'. Journal of Public Affairs Education, 11 (3): 247-52.

- Rosenbloom, D. (2006) The Separation of Powers'. In: Rosenbloom, D. and McCurdy, H.E. (Eds)

Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration. Washington, DC: Georgetown University Press, pp. 87-108.

- Rosenbloom, D. (2007) 'Reinventing Administrative Prescriptions: The Case for Democratic-Constitutional Impact Statements and Scorecards'. Public Administration Review, 67 (1): 28-39.
- Rosenbloom, D. (2012a) 'The Status of Non-mission Based Public Values in Contemporary Performance-Oriented Public Administration'. Fudan Public Administration Review, 9 (2012; in Chinese): 5-20.
- Rosenbloom, D. (2012b) 'Dealing with Non-mission Based Public Values in Contemporary Performance Oriented Public Management'. Public Administration and Policy Review, 1 (October): [pages unknown].
- Rosenbloom, D. and Rene, H. (2012) 'How Can a 'Real American' Love OSHA?' John A. Rohr's Audacious Project to Legitimate the U.S. Administrative State'. Administrative Theory & Praxis, 34 (4): 637-43.
- Rosenbloom, D., O'Leary, R., and Chanin, J. (2010) Public Administration and Law, 3rd edn Boca Raton, FL: CRC/Taylor & Francis.
- Rothstein, H. (2011) The Quality Assurance Agency for Higher Education: Comments on Colin Raban's Paper, Risk and Regulation. Gloucester, UK: The Quality Assurance Agency for Higher Education. Available at: www.qaa.ac.uk/Publications/lnformati onAndGuidance/Documents/Henry-Rothsteincomment.pdf [Accessed April 2013].
- Rothstein, H., Borraz, O., and Huber, M. (2012) 'Risk and the Limits of Governance: Exploring Varied Patterns of Risk-based Governance across Europe'. Regulation & Governance, 7 (2): 215-35.
- Rusch, W. (2009) 'Administrative Procedures in ED Member States'. Conference on Public Administration Refrorm and European Integration. Budva, Montenegro, 26-27 March. SIGMA, pp.1-10. Available at: http://www.oecd.org/dataoecd/ 49/34/42754772.pdf [Accessed 15 February 2014].
- Rutan v. Republican Party of Illinois (1990) 497 U.S. 62.
- Ryan-Collins, J., Stephens, L., and Coote, A. (2008) The New Wealth of Time: How Timebanking Can Help People Build Better Public Services. London: nef.
- Sabel, C. and Zeitlin, J. (2008) 'Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU'. European Law Journal, 14 (3):271-327.
- Sabel, C. and Zeitlin, J. (Eds) (2010) Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture. Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L. (1999) America's Nonprofit Sector: A Primer, 2nd edn New York: The Foundation Center.

- Sanders, E. (2006) 'Historical Institutionalism'. In: Rhodes, RAW., Binder, SA, and Rockman, B.A. (Eds) The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford: Oxford University Press.

- Sandford, J. (2010) 'Nonprofits within Policy Fields'. Journal of Policy Analysis and Management, 29 (3): 637-44.

- Sandholz, W. and Stone Sweet, A. (Eds) (1998) European Integration and Supranational Governance. Oxford: Oxford University Press.

- Sandler, T. and Siqueira, K. (2009) 'Games and Terrorism: Recent Developments'. Simulation & Gaming, 40 (2): 164-92.

- Sauerland, D. (2001) 'The German Strategy for Quality Improvement in Health Care: Still to Improve'. Health Policy, 56 (2): 127-47.

- Savage, C. (2012) 'Shift on Executive Power Lets Obama Pass Rivals', New York Times, 22 April. Available at:http://www.nytimes.com/2012/04/23/us/politics/shift-on-executive -powers-Iet-obama-bypass-congress.html?pagewanted=all [Accessed 26 May 2012].

- Schakel, A.H. (2009) 'Explaining Policy Allocation across Government Tiers by Identity and Functionality'. Acta Politica, 44 (4): 385-409.

- Schakel, A.H. (2010) 'Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem'. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 23 (2): 331-55.

- Scharpf, F. (1970) Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz, Germany: Universitaetsverlag.

- Scharpf, F. (1988) ,The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration' Public Administration, 66 (2): 239-78.

- Scharpf, F. (1997) Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO: Westview Press.

- Scharpf, F. (1999) Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press.

- Schirm, S.A. (2009) 'Ideas and Interests in Global Financial Governance: Comparing German and US Preference Formation'. Cambridge Review of International Affairs, 22 (3): 501-2l.

- Schirm, S.A. (2011) 'Varieties of Strategies: Societal Influences on British and German Responses to the Global Economic Crisis'. Journal of Contemporary European Studies, 19 (1): 47-62.

- Schirm, S.A. (2013a) Internationale politische Ökonomie. Eine Einführung. Baden-Baden, Germany: UTB Nomos.

- Schirm, S.A. (2013b) ‚Global Politics are Domestic Politics. A Societal Approach to Divergence in the G20‘. Review of International Studies, 39 (3): 685-706.

- Schmitter, P. (1970) 'A Revised Theory of Regional Integration'. International Organization, 24 (4): 836-68.

- Schot, J. and Lagendijk, V. (2008) 'Technocratic Internationalism in the Interwar Years: Building Europe on Motorways and Electricity Networks'. Journal of Modern European History, 6 (2): 196-217.

- Schot, J. and Schipper, F. (2011) 'Experts and European Transport Integration,1945-1958'. Journal of European Public Policy, 18 (2): 274-93.

- Schreyögg, J., Henke, K.-D., and Busse, R. (2004) 'Managing Pharmaceutical Regulation in Germany: Overview and Economic Assessment'. Technische Universität Berlin, Fakultät Wirtschaft und Management Diskussionspapiere, No.6. Available at: http://www.econstor.eu/bitstream/1 0419 /36408/1/384 759483.pdf [Accessed 11 March 2014].

- Schuppert, G. F. (2000) Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre). Baden-Baden, Germany: Nomos.

- Schuppert, G.F. (2003) ‚The Ensuring State‘. In: Giddens, A. (Ed.) The Progressive Manifesto: New Ideas for the Centre-Left. Malden, MA: Blackwell Publishing, pp.54-72.

- Schuppert, G.F. (2011) 'Partnerships'. In: Bevir, M. (Ed.) The SAGE Handbook of Governance. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, and Washington, DC: Sage.

- Schwarze, J. (2004) 'Judicial Review of European Administrative Procedure'. Law and Contemporary Problems, 68 (85): 84-105.

- Scorbureanu, A. and Holzhausen, A. (2011) 'The Composite Index of Propensity to Risk'. CIPR Economic Research & Corporate Development Working Paper No. 147. Available at: https://www.allianz.com/static-resources/en/economicresearch/images_englisch/pdf_downloads/working_papers/v_1302598534000/cipre.pdf [Accessed June 2013].

- Scott, J. (2009) Environmental Protection: European Law and Governance. Oxford: Oxford University Press.

- Scott, J. and Trubek, D. (2002) 'Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union'. European Law Journal, 8 (1): 1-18.

- Semantic Web Health Care and Life Sciences (HCLS) (2009) Semantic Web Health Care and Life Sciences (HCLS) Interest Group [Internet]. Available from: http:// www.w3.org/blog/hcls/ [Accessed 16 February 2014].

- Shapiro, J. and Byman, D. (2006) 'Bridging the Transatlantic Counterterrorism Gap'. The Washington Quarterly, 29 (4): 33-50.

- Shapiro, S. (2010) 'The Evolution of Cost-Benefit Analysis in U.S. Regulatory Decisionmaking'. Jerusalem Papers in Regulation and Governance, Working Paper No.5. Available at: http://regulation.huji.ac.il/papers/jp5.pdf [Accessed 26 May 2012].

- Sharp, E. (1978) Citizen Organizations and Participation in Law Enforcement Advocacy and Coproduction: The Role of Incentives. Unpublished doctoral dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.

- Shepsle, K.A. (2006) 'Rational Choice'. In: Rhodes, RAW., Binder, SA, and Rockman, B.A. (Eds) The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford: Oxford University Press.

- Shulman, S.W., Thrane, L.A., and Shelley, M.C. (2005) 'E-Rulemaking'. In: Garson, G. D. (Ed.) Handbook of Public Information Systems. Boca Raton, FL: Marcel Dekker.

- Shuy, R.W. (1998) Bureaucratic Language in Government and Business. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Simmons, B., Dobbin, F, and Garrett, G. (2006) 'Introduction: The International Diffusion of Liberalism'. International Organization, 60 (4): 781-810.

- Simon, H.A. (1997) Administrative Behavior, 4th edn New York: The Free Press.

- Simons, J. (1997) Industriepolitik. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

- Sirianni, C. (2009) Investing in Democracy: Engaging Citizens through Collaborative Governance. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Slaughter, A.-M. (1997) 'The Real New World Order'. Foreign Affairs, 76 (5): 183-97.

- Slaughter, A.-M. (2004) A New World Order. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Smismans, S. (2008) 'New Modes of Governance and the Participatory Myth'. West European Politics, 31 (5): 874-95.

- Snellen, I.Th.M. (1987) Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde [Ambivalences and Ambitions in Public Administration]. Alphen aan den

- Rijn, Netherlands: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

- Snellen, I.Th.M. (1989) Domeinconflicten tussen recht en beleid [Different Positions of Law and Policy]. Alphen aan den Rijn, Netherlands: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

- Snyder, F. (1994) 'Soft Law and Institutional Practice in the European Community'. In: Martin, S. (Ed.) The Construction of Europe. Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

- Societe Anonyme Cimenteries CBR Cementbedrijven NV and others, Cementfabriek Ijmuiden (Cemij) NV, Eerste Nederlandse Cement Industrie (ENCI) NV, and Alsen'sche Portland-Cement-Fabriken KG and others v. Commission of the EEC (1967) Joined Cases 8 to 11/66 (Noordwijks Cement Accoord Case).

- Solove, D.J. (2002) 'Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution'. Minnesota Law Review, 86 (6): 1137-1209.

- Solove, D.J. (2004) The Digital Person: Technology and Privacy in the Information Age. New York: New York University Press.

- Soskice, D. (1996) 'German Technology Policy, Innovation, and National Institutional Framework'. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschumg Discussion Paper,No. FSI96-319.Availableat: http://www.econstor.eu/obitstream/1041944088// 1/219584885.pdf [Accessed 17 June 2012].

- South Korea. Ministry of Administration and Security (2011). State of the Volunteer Centers 2010. Seoul: Ministry of Public Administration and Security.

- Stanley v. Illinois (1972) 405 U.S. 645.

- Statskontoret (2005) Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. Stockholm: Statskontoret (The Swedish Agency for Public Management). Available at: http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/ 2005/200504.pdf [Accessed 20 February 2014].

- Steinbrück, P. (2009) 'Jeden Tag brennt es an einer anderen Ecke'. Interviewed by Bohsem, G., Höll, S., and Hulverscheidt, C. Süddeutsche Zeitung, 30 May, p. 7.

- Steinmo, S. and Thelen, K. (1992) Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Stillman, R. (1991) Preface to Public Administration: A Search for Themes and Directions. New York: St. Martins Press.

- Stillman, R. (1999) Preface to Public Administration: A Search for Themes and Directions, 2nd edn Burke, VA: Chatelaine Press.

- Stoker, G. (1991) 'Introduction: Trends in Western European Local Government'. In: Batley, R. and Stoker, G. (Eds) Local Government in Europe. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 1-21.

- Stone, D. (2004) 'Transfer Agents and Global Networks in the "Transnationalization" of Policy'. Journal of European Public Policy, 11 (3): 545-66.

- Stone Sweet, A., Fligstein, N., and Sandholtz, W. (2001) 'The Institutionalization of European Space'. In: Stone Sweet, A., Sandholtz, W., and Fligstein, N. (Eds) The Institutionalization of Europe. Oxford: Oxford University Press.

- Strauss, P., Rakoff, T., Shotland, T., and Farina, T. (1995) Gellhorn and Byse's Administrative Law: Cases and Commentary. Westbury, NY: Foundation Press.

- Strelow, J.S., Larsen, J.S., Sallis, J.F., Conway, T.L., Powers, H.S., and McKenzie, T.L. (2002) 'Factors Influencing the Performance of Volunteers Who Provide Physical Activity in Middle Schools'. Journal of School Health, 72 (4): 147-51.

- Sturm, L. (Ed.). (2002, 2011) Komentar Ustave Republike Slovenije [Commentary on the Constitution of the Republic of Slovenia]. Brdo: Faculty of Government and European Studies.

- Sunstein, C.R. (2011) 'Empirically Informed Regulation'. University of Chicago Law Review, 78 (4): 1349-1429.

- Sunstein, C.R. (2013) Simpler: The Future of Government. New York: Simon and Schuster.

- Svara, J. and Brunet, J. (2005) 'Social Equity is a Pillar of Public Administration'. Journal of Public Affairs Education, 11 (3): 253-8.

- Tamanaha, B.Z. (2006) Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law. Cambridge: Cambridge University Press.

- Tang, F., Morrow-Howell, N., and Hong, S. (2009) 'Institutional Facilitation in Sustained Volunteering among Older Adult Volunteers'. Social Work Research, 33 (3): 172-82.

- Taniguchi, H. (2010) 'Who Are Volunteers in Japan?' Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 39 (1): 161-79.

- Terry, L.D. (2006) 'The Thinning of Administrative Institutions'. In: Rosenbloom, D.H. and McCurdy, H.E. (Eds) Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration. Washington, DC: Georgetown University Press, pp. 106-28.

- Thaler, R.H. and Sunstein, C.R. (2008) Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness. New Haven, CT: Yale University Press.

- The Bichard Inquiry (2004) The Bichard Inquiry Report. London: The Stationery Office.

- The Economist (2009) 'The Devil's Punchbowl'. 11 July, pp. 27-28.

- The Economist (2014) 'The Slumps that Shaped Modern Finance'. 12 April, pp.49-54.

- Thompson, V. (1975) Without Sympathy or Enthusiasm. University, Alabama: University of Alabama Press.

- Tilly, C. (1975) 'Reflections on the History of European State Making'. In: Tilly, C. (Ed.) The Formation of National States in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, pp. 17-46.

- Tilly, C. (1990) Coercion, Capital and European States, AD 990-1990. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

- Toppe, C.M. and Kirsch, A.D. (2002) Giving and Volunteering in the United States, 2001: Findings from a National Survey. Item No. P251. Washington, DC: Independent Sector. Available at: http://www.cpanda.org/pdfs/gv/GVOIReport.pdf [Accessed 12 January 2013].

- Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law (TTSRL) (2008) 'Case Study: Germany'. European Commission funded 6th Framework Programme 'Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law', WP6, Deliverable 12b, 20 November. Available at: http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications [Accessed 01 February 2014].

- Treisman, D. (2007) The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press.

- Trondal, J. (2010) 'Bureaucratic Structure and Administrative Behaviours: Lessons from International Bureaucracies'. ARENA Working Paper No. 11. Available at: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/ workingpapers/working-papers2010/wpll-10.pdf [Accessed II March 2014].

- Trudeau, L. (2009) Summary Analysis of the Open Government Brainstorm. Washington, DC: National Academy of Public Administration.

- Tullock, G. (1965) The Politics of Bureaucracy. New York: Public Affairs Press.

- United Kingdom. Department for Business, Innovation & Skills (2009) Helping Businesses Through the Recession. London: UK Government. Available at: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.bis.gov.uk/helpingbusinesses- through-the-recession [Accessed 06 September 2013].

- United Kingdom. Health and Safety Executive (2013) Workplace Health, Safety and Welfare: Workplace (Health, Safety and Welfare) Regulations 1992, Approved Code of Practice and guidance, L24 2nd edn Norwich: The Stationary Office. Available at: http://www.hse.gov.uk/pubns/books/l24.htm [Accessed January 2014].

- United Kingdom. House of Commons (2012) 'Financial Services: Contribution to the UK Economy'. House of Commons Library Standard Note, SN/EP/06193. Available at: www.parliament.uk/briefing-papers/sn06193.pdf [Accessed 8 September 2013].

- United Kingdom. House of Commons, Business, Innovation and Skills Committee (2011) Government Assistance to Industry: Government Response to the Committee's Third Report of Session 2010-11. Fifth Report of Session 2010-12. Available at: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmbis/1038/l038.pdf [Accessed 14 March 2014].

- United Kingdom. Houses of Parliament, Parliamentary Office of Science and Technology (2010) 'Electric Vehicles'. House of Parliament PostNote, No. 365/October. Available at: http://www.parliament.uk/documents/post/postpn365_electricvehicles.pdf [Accessed 8 September 2014].

- United Kingdom. Office for National Statistics (2012) 'Ownership of UK Quoted Shares, 2010'. Office for National Statistics, Statistical Bulletin, 28 February. Available at: http://www.ons.gov.uk/ons/dcpl71778_257476.pdf [Accessed 08 September 2013].

- United Nations (2004) A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. UN Paper A/59/565(2004). New York. Available at: http://www.un.org/secureworld/report2.pdf [Accessed 01 February 2014].

- United Nations Volunteers (2011) State of the World's Volunteerism Report: Universal Values for Global Well-being. Available at: http://www.unv.org/fileadmin/docdb/ pdf/2011/SWVR/English/SWVR2011_full.pdf [Accessed 27 January 2012].

- United States. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2011) News Release: Volunteering in the United States 2011. USDL-14-0314. Available at: http://www.bls.gov/news.release/pdf/volun.pdf [Accessed 06 April 2012].

- UPS Foundation (2002) A Guide to Investing in Volunteer Resources Management: Improve Your Philanthropic Portfolio. Available at: http://www.energizeinc.com/ art/documents/inves_vrm.guide.pdf [Accessed 11 March 2014].

- Uruguay Declaration on Profiling (2012) 34th International Conference of Privacy and Data Protection Commissioners. Punta del Este.Maldonado / Juanico-Canelones, Uruguay, 26 October. Available at: http://privacyconference2012.org/wps/wcm/connect/ 7b10b0804d5dc38db944fbfd6066fd91/Uruguay_Declaration_final.pdf?MOD=AJPERES [Accessed 03 April 2014].

- US Congress (1946) U.S. Congressional Record, Vol. 92, 79th Congress, 2nd Session. Washington, DC: US Government Printing Office.

- US Congress, Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina (2006) A Failure of Initiative. Final Report. Washington, DC: US Government Printing Office.

- US General Accounting Office (GAO) (2003) Homeland Security: Efforts to Improve Information Sharing Need to Be Strengthened. GAO-03-760. Washington, DC: Government Accountability Office. Available at: http://www.gao.gov/new.items/ d03760.pdf [Accessed 14 March 2014].

- US Government Accountability Office (GAO) (2006) Information Sharing: The Federal Government Needs to Establish Policies and Processes for Sharing Terrorism- Related and Sensitive but Unclassified Information. GAO-06-385. Washington, DC: Government Accountability Office. Available at: http://www.fas.org/sgp/gao/sensitive2.pdf [Accessed 14 March 2014].

- US Government Accountability Office (GAO) (2007a) Information Technology: Homeland Security Information Network Needs to Be Better Coordinated with Key State and Local Initiatives. GAO-

07-822T. Washington, DC: Government Accountability Office. Available at: http://www.gao.gov/assets/120116582/.pdf [Accessed 14 March 2014].

- US Government Accountability Office (GAO) (2007b) Information Technology: Numerous Federal Networks Used to Support Homeland Security Need to Be Better Coordinated with Key State and Local Information-Sharing Initiatives. GAO-07-455. Washington, DC: Government Accountability Office. Available at: http://www.gao.gov /assets/260/259384.pdf [Accessed 14 March 2014].

- US Government Accountability Office (GAO) (2008a) Information Technology: Demand for the Social Security Administration's Electronic Data Exchanges Is Growing and Presents Future Challenges. GAO-09-126. Washington, DC: Government Accountability Office. Available at: http://www.gao.gov/assets/290284121/.pdf [Accessed 14 March 2014].

- US Government Accountability Office (GAO) (2008b) Information Technology: Management Improvements Needed on the Department of Homeland Security's Next Generation Information Sharing System. GAO-09-40. Washington, DC: Government Accountability Office. Available at: http://www.gao.gov/assets/290/282633.pdf [Accessed 14 March 2014].

- US Government Accountability Office (GAO) (2009) Biomonitoring: EPA Needs to Coordinate Research Strategy and Clarify Its Authority to Obtain Biomonitoring Data. GAO-09-353. Washington, DC: Government Accountability Office. Available at: http://www.gao.gov/assets/290/289119.pdf [Accessed 14 March 2014].

- US Government Accountability Office (GAO) (2010) Information Management: Challenges in Federal Agencies' Use of Web 2.0 Technologies. GAO-10-872T. Washington, DC: GAO. Available at: http://www.gao.gov/products/GAO-l0-872T [Accessed 14 March 2014].

- US Government Accountability Office (GAO) (2013) Information Technology: OMB and Agencies Need to More Effectively Implement Major Initiatives to Save Billions of Dollars. GAO-13-796T. Washington, DC: Government Accountability Office. Available at: http://www.gao.gov/assets/660/656191.pdf [Accessed 14 March 2014].

- US Office of Personnel Management (OPM) (2012) Constitution Initiative. Available at: http://www.opm.gov/constitution_initiative/ [Accessed 27 May 2012].

- USDA Foreign Agricultural Service (2012) 'Germany Food and Agricultural Import Regulations and Standards - Narrative, FAIRS Country Report'. Global Agricultural Information Network (GAIN) Report, No. GM 12006. Available at: http://gain.fas.usda .gov/Recent%20GAIN%20Publications/Food%20and%20Agricuitural%20Import%20Regulations%20and%20Standards%120-%20Narrative_Berlin_Germany_2-7-2012.pdf [Accessed 14 March 2014].

- Vaillancourt, F. (1994) 'To Volunteer or Not: Canada, 1987'. The Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne d'Economique, 27 (4): 813-26.

- van Houten, P. (2003) 'Globalization and Demands for Regional Autonomy in Europe'. In: Kahler, M. and Lake, D.A. (Eds) Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp.110-35.

- van Houten, P. (2009) 'Multi-Level Relations in Political Parties. A Delegation Approach'. Party Politics, 15 (2): 137-56.

- Van Ryzin, G. (2011) 'Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants'. Journal of Public Administration Theory and Research, 21 (4): 745-60.

- Van Ryzin, G., Grossman, S., DiPadova-Stocks, L., and Bergrud, E. (2009) 'Portrait of the Social Entrepreneur: Statistical Evidence from a US Panel'. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 20 (2): 129-40.

- Vann, I.B. (2005) 'Electronic Data Sharing in Public Sector Agencies'. In: Garson, G.D. (Ed.) Handbook of Public Information Systems. Boca Raton, FL: Marcel Dekker.

- Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) (2011) Stocktaking: On the Notions of 'Good Governance' and 'Good Administration'. Study No. 470/2008, CDL-AD(2011)009. Available at: http://www.venice.coe.int/webforms /documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)009-e [Accessed 20 February 2014].

- Vitols, S. (1995) 'Financial Systems and Industrial Policy in Germany and Great Britain: The Limits of Convergence'. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper, No. FS I 95-311. Available at: http://www.econstor.eu/bitstream/ l0419/44124/1/l98782098.pdf [Accessed 13 March 2014].

- Vitols, S. (2006) 'Globalization: A Fundamental Change to the German Model?' In: Stubbs, R. and Underhill, G.R.D. (Eds) Political Economy and the Changing Global Order. Oxford: Oxford University Press.

- Vogel, D. (2012) The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Waldo, D. (1948) The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration. New York: Ronald Press.

- Walker, N. and De Burca, G. (2007) 'Reconceiving Law and New Governance'. Columbia Journal of European Law, 13 (3): 519-37.

- Wallace, H. (2005) 'An Institutional Anatomy and Five Policy Modes'. In: Wallace, H., Wallace, W.,

and Pollack, M. (Eds) Policy-Making in the European Union, 5th edn Oxford: Oxford University Press.

- Wallerstein, I. (1979) The Capitalist World-Economy. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Walter, C. (2007) Submission to the Eminent Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights, European Union Sub-Regional Hearing. Brussels: Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Available at: http://ejp.icj.org/IMG/ICJGermany Walter.pdf [Accessed 10 March 2014].

- Waltz, K. (1979) Theory of International Politics. Reading, MA: Addison-Wesley. Warburton, J. and McLaughlin, D. (2006) 'Doing it from Your Heart: The Role of Older Women as Informal Volunteers'. Journal of Women and Aging, 18 (2): 55-72.

- Warren, K.F. (1982) Administrative Law in the Political System. Boulder, CO: Westview Press.

- Wheeler, B. (2011) 'Cyber Attacks "Acts of War" - Sir Richard Mottram'. BBC News, 16 February. Available at: http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12485147 [Accessed 01 February 2014].

- Whelan, R. and Dupont, R. (1986) 'Some Political Costs of Coprovision: The Case of the New Orleans Zoo'. Public Productivity Review, 10 (2): 69-75.

- White House (2009) 'Transparency and Open Government; Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies'. 74 Federal Register 15 (26 January), p. 4685.

- White House, Office for Homeland Security (2002) National Strategy for Homeland Security. Washington, DC. Available at: http://permanent.access.gpo.gov/Ips20641/ nat_strat_hls.pdf [Accessed 14 March 2014].

- White, L.D. (1926) Introduction to the Study of Public Administration. New York: The Macmillan Company.

- White, R., Tatonetti N.P., Shahm N.H., Altman R.B., and Horvitz E. (2013) 'Webscale Pharmacovigilance: Listening to Signals from the Crowd'. JAMIA, 20 (3): 404-8.

- Wichowsky, A. and Moynihan, D. (2008) 'Measuring How Administration Shapes Citizenship: A Policy Feedback Perspective on Performance Management'. Public Administration Review, 65 (5): 908-20.

- Wiener, J. (2006a) 'Better Regulation in Europe'. Current Legal Problems, 59 (1): 447-518.

- Wiener, J. (2006b) Risk and Regulatory Governance. Working Party on Regulatory Governance and Reform. Paris: OECD.

- Wikipedia (2012) Gross National Happiness. Available at: http://en.wikipedia.org/ wiki/Gross_national_happiness [Accessed 27 May 2012].

- Willem, A. and Buelens, M. (2007) 'Knowledge Sharing in Public Sector Organizations: The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing'. Journal of Public Administration Research and Theory, 17 (4): 581-606.

- Wilson, J. and Musick, M.A. (1997) 'Work and Volunteering: The Long Arm of the Job'. Social Forces, 76 (1): 251-71.

- Witteveen, W. (2000) De denkbeeldige staat [The Imaginary State]. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Woll, C. (2011) 'Wer rettet die Banken? Staatliche Nothilfe im internationalen Vergleich'. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Ed.) MPIfG Jahrbuch 2011-2012, Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- Wollmann, H. (2006) ‚Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich'. In Bogumil, J., Jann, W., and Nullmeier, F.(Eds) Politik und Verwaltung. Sonderband 37. Wiesbaden, Germany: VS-Verlag, pp.424-52.

- Wollmann, H. (2008) Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. Wiesbaden, Germany: VS-Verlag.

- Wood, L., Bernt, P., and Ting, C. (2009) ‚Implementing Public Utility Commission Web Sites: Targeting Audiences, Missing Opportunities'. Public Administration Review, 69 (4): 753-63.

- Wright, G. (Ed.) (1997) Administrative Law, Proceedings from the 4th Summer Workshop. Budapest: NISPAcee.

- Wunder, B. (Ed.) (2000) Pension Systems for Public Servants in Western Europe (19th/20th c.), Vol. 12 of the Yearbook of European Administrative History. Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Wynne, B. (1996) 'May the Sheep Safely Graze?' In: Szerszynski, B. and Wynne, B. (Eds) Risk Environment and Modernity: Toward a New Ecology. London: Sage, pp.44-83.

- Yeung, K. (2012) 'Nudge as Fudge'. The Modem Law Review, 75 (1): 122-48.

- Zaiotti, R. (2012) 'Practising Homeland Security across the Atlantic: Practical Learning and Policy Convergence in Europe and North America'. European Security, 21 (3): 328-46.

- Zeit Online (2009) 'Umweltprämie drückt Rabatte'. 12 February. Available at: http://www.zeit.de/online/2009/08/abwrackpraemie-rabatte [Accessed 08 July 2013].

- Zijlstra, S.E. (1997) Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat [Autonomous Public Bodies in a Democratic Rechtsstaat]. Den Haag: VUGA.

- Ziller, J. (2005) 'The Continental System of Administrative Legality'. In: Peters, B.G. and Pierre, J. (Eds) Handbook of Public Administration. London, Thousand Oaks, and New Delhi: Sage.

- Zouridis, S. (2009) De dynamiek van bestuur en recht [The Dynamics of Administration and Law]. Den Haag: LEMMA.

المترجم في سطور

د. صالح بن محمد بن رشود السلمي.

المؤهل العلمي:

دكتوراه اللغويات التطبيقية، جامعة نيوكاسل، المملكة المتحدة، عام ٢٠١٤م.

الوظيفة الحالية:

مدير عام مركز اللغة الإنجليزية بمعهد الإدارة العامة.

أهم الأنشطة العلمية والعملية:

- بحث مقبول للنشر بعنوان:

-The Influence of Teacher Extended Wait-Time on the Students' Language Production.

- عضوية العديد من اللجان وفِرَق العمل في معهد الإدارة العامة.
- عضو الجمعية الدولية لتعليم اللغة الإنجليزية لغير الناطقين بها في الولايات المتحدة الأمريكية.
- عضو في الجمعية الدولية لأساتذة اللغة الإنجليزية كلغة أجنبية في المملكة المتحدة.


٤٠٨

مراجع الترجمة في سطور

د. وحيد بن أحمد الهندي.

المؤهل العلمي:

دكتــوراه الإدارة العامــة، جامعة ولاية فلوريدا في تلهــاسي بفلوريدا، الولايـات المتحدة الأمريكية (١٤٠٨هـ -١٩٨٨م).

الوظيفة الحالية:

أستاذ مشارك، قسم الإدارة، كلية إدارة الأعمال في جامعة الملك سعود.

أبرز الأنشطة العلمية:

- كتاب بعنوان: التحويل للقطاع الخاص في المملكة العربية السعودية في عهد خادم الحرمين الشريفين، مطابع جامعة الملك سعود، ١٤٢٣هـ.
- ترجمــة كتاب تطوير المنظمات، معهــد الإدارة العامة، ١٤٢١/١٤٢٠هـ (Orgainzation Development, Behavioral Science Interventions for Orgainzation Improvement, Wendel L. French and Cecil Bell, JR. Fifth Edition, 1995.)
- بحث بعنوان: مســتوى جــودة الخدمات التي تقدمها دائرة الأحــوال المدنية والجوازات بالعاصمة الأردنية عمان من وجهة متلقي الخدمة: دراسة ميدانية، بحث مشترك، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مقبول للنشر في عام ٢٠١٥م.

أبرز الأنشطة العملية:

١- الأعمال الإدارية:

- عميد البحث العلمي ١٤٢٧-١٤٣٣هـ.

- رئيس قسم الإدارة العامة ١٤١٨-١٤٢٢هـ.

- مدير الشؤون المالية والإدارية لمجموعة شركات العويضة ١٤١٥-١٤١٧ه (إعارة).

٢-الأعمال الاستشارية:

- مستشار غير متفرغ لدى المؤسسة العامة لتحلية المياه، ١٤٢٩-١٤٣١هـ.

- مستشار غير متفرغ لدى وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، ١٤٢٠-١٤٢٦هـ.

- مستشـــار غير متفرغ لدى وزارة الداخليـــة، المديرية العامة للدفاع المدني ١٤١٥-١٤١٧ه، والإدارة العامة لمكافحة المخدرات ١٤٣٥-١٤٣٦ه

٣- العضويات:

- عضو جمعية الإدارة السعودية.

- عضو جمعية الإدارة الأمريكية A.S.P.A

- عضو المركز الدولي للمؤسسات العامة في الدول النامية I.C.P. E

تم التصميم والإخراج الفني والطباعة في
الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٤٠هـ

هذا الكتاب:

تواجه القطاعات العامة في جميع أنحاء العالم تحديات لم يسبق لها مثيل؛ إذ إنه يتعين على موظفي الخدمة المدنية أن يواجهوا ويقدموا حلولاً لمشكلات متنوعة؛ مثل: الاستهلاك غير المستدام للموارد، والمخاوف البيئية العالمية، والاستقطابات السياسية، والتقدم السريع في التكنولوجيا، وارتفاع مستويات عدم المساواة في الدَخل. وإزاء كل ذلك يتعين على القطاع العام أن يعالج هذه المشكلات بموارد أقل؛ وذلك لقيام العديد من الحكومات في جميع أنحاء العالم بخفض تمويل القطاع العام في أعقاب الأزمة المالية.

ومن ثم تأتي أهمية هذا الكتاب الذي يُقيِّم طبيعة الإدارة العامة في القرن الحادي والعشرين، ويستكشفُ الطريقة التي تكيَّفَتْ بها القطاعات العامة؛ من أجل مواجهة التحديات الهائلة التي تواجهها الحكومات في جميع أنحاء العالم؛ بل ويمتاز هذا الكتاب أيضاً بأنه تعرَض بالبحث والنظر للمستويات المختلفة للإدارة العامة؛ من المستوى المحلي إلى المستوى فوق الوطني؛ فكل فصلٍ يستكشفُ الخدمة المدنية في بلدان مختلفة؛ بالإضافة إلى استكشاف الكيفية التي يسعى من خلالها القطاع العام إلى تسهيل التمثيل والمشاركة وحماية الدولة من الأزمات التي تشمل الهجمات الإرهابية والأزمات الاقتصادية.

وقد خَلُصَ هذا الكتاب إلى نتيجة جوهرية تمثلت في أن الخدمة المدنية في جميع أنحاء العالم، بعيداً عن كونها يتمّ تفريغها من محتواها - على حد قول العديد من المراقبين - تستجيب لهذه التغيرات الجديدة؛ من خلال سعيها لأن تكون جزءاً أكبر وأكثر أهمية في الحكومة.



تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر - معهد الإدارة العامة ١٤٤٠هـ